

ETNISITEIT EN GROEPSVERTEENWOORDIGING

IN DIE STAATKUNDE -

'N VERGELYKENDE STUDIE

deur

GIDEON STEPHANUS CLOETE

Proefskrif ingelewer vir die graad Doktor in die Wysbegeerte aan die
Universiteit van Stellenbosch



Promotor: dr W B Vosloo

Mede-promotor: prof dr A H van Wyk

NOVEMBER 1981

SUMMARY

The purpose of this dissertation is the development of an operational analytical model to illustrate the possibility of successfully resolving or managing conflict in plural societies by effectively accommodating different geographically dispersed ethnic groups as groups in democratic constitutional structures and processes in these societies.

The few existing models or theories of this kind (i.e. pluralism, consociationalism, corporatism, personalism/integral federalism) are either too vague or too incomplete to operationalise effectively. The dynamic resurgence of ethnicity across the world stresses the need for such a workable model, especially in view of important prevailing misconceptions about the nature of the phenomenon of "ethnicity" and its implications for effective democratic conflict resolution in plural societies.

Chapter 1 contains a short overview of the most important methodological aspects of the study, including descriptions of the problem, approaches utilised, research techniques, assumptions and hypotheses.

An interdisciplinary neo-institutional approach is used to combine insights from political science, constitutional law, sociology and anthropology, and to direct research to the development of a strategy for minimising increasing societal conflict generated by ethnicity.

The phenomenon of ethnicity is analysed theoretically and empirically while a comparative empirical analysis is undertaken of several case studies where geographically dispersed ethnic groups have been institutionalised in democratic constitutional structures. Conclusions resulting from these analyses are then used as guide-lines in the conceptualisation of the proposed model.

The primary assumptions underlying the direction of research are

- that discrimination based on ethnicity is one of the main causes

(ii)

of conflict in plural societies;

- that ethnic groups are (in addition to individuals) constituent elements of plural societies but that they are more important than individuals in the political processes in these societies; and
- that political conflict in plural societies should be regulated in a democratic way, which implies recognition of the following basic principles:
 - popular control over government policy-formulation by means of regular free elections;
 - the absence (except within democratically recognised limits) of force and coercion in the implementation of government policy, resulting in the legitimacy of government and the stability of society;
 - recognition by the government of the existence of separate interests which are of exclusive importance to a specific group (i.e. cultural and educational affairs) and over which affairs complete self-determination must be granted, as well as the existence of common interests in society (i.e. socio-economic, administrative and security affairs) over which joint decision-making must be exercised by all interested groups;
 - the viability and efficacy of measures implementing government policy;
 - freedom of choice for individuals and ethnic groups regarding association and as many other activities in society as possible;
 - ethnic and geographical devolution of power and authority to realise goals like self-determination and freedom of choice;
 - equal treatment of and opportunities for all citizens of the state;

...../(iii)

- a just distribution of scarce resources among all ethnic groups in society;

Taking into account these assumptions, the following hypotheses have been formulated to operationalise the research programme.

1. Ethnicity can be a neutral criterion in the structuring of society and need not be associated with discriminatory practices;
2. ethnicity is all over the world becoming increasingly salient as the primary group basis of politics;
3. the ethnic group basis of politics is increasingly recognised and institutionalised by the international community;
4. there is an increasing need for a workable democratic formula to accommodate geographically dispersed ethnic groups effectively in the constitutional structures of plural societies;
5. the technique of community autonomy seems to be an effective and successful democratic way of diminishing the intensity of conflict in plural societies;
6. the identification of individuals as belonging to a specific ethnic group is a prerequisite for the application of the technique of community autonomy;
7. the distinction between separate and common interests in a plural society necessarily implies common institutions as well as separate optional institutions for those groups who request such facilities;
8. the technique of community autonomy necessitates the non-discriminatory use of ethnicity as a neutral criterion for representation in and delimitation of powers between the different constitutional structures which are developed as a result of this technique.

These hypotheses have been operationalised as follows.

The nature, development and configurations of ethnicity are discussed and analysed in chapter 2. Ethnicity is found to be a complex multi-dimensional phenomenon in society, consisting of a group consciousness distinguishing one group of people from another on the basis of real or perceived differences between socio-culturally achieved and/or ascribed characteristics of members belonging to these groups. Ethnicity is distinguished from class consciousness which is based on socio-economically achieved similarities and differences between people.

The objective, subjective, static and dynamic dimensions of ethnicity are analysed and the discriminatory use of this phenomenon is discussed. It is concluded that the formal recognition of ethnic similarities and differences between people or groups will only amount to discrimination if ethnicity is used to monopolise power for specific groups and to systematically prevent other groups from an equal or otherwise just share in the scarce values of society. If voluntary ethnicity is formally recognised and on request even institutionalised in society, it can be utilised as a neutral criterion to structure plural societies.

It is clear that ethnicity is becoming increasingly relevant as an important force behind the escalation of conflict in different developing and industrial societies across the world, and that an effective way of accommodating this phenomenon must be found in order to minimise the intensity of potential conflict.

Chapter 3 contains a description and analysis of the de facto group basis of political representation, indicating that the atomistic view of the political system is inaccurate and distorted, and that groups have in fact always played a dominant role in the history and contemporary practice of political representation since Greek and Roman times.

In plural societies ethnic groups are the primary actors on the political scene, while individuals normally only play a secondary role in these political systems. This fact has not yet been officially recognised by the international community, but the universalisation of ethnicity is gradually bringing about a formal recognition of the idea of group rights supplementing existing bills of individual rights especially in plural societies.

The different available techniques for the constitutional accommodation of ethnicity are also described. They are classified in categories like authoritarian-democratic, assimilationist-pluralist and geographically-ethnically oriented methods. Different combinations of strategies and fixed formulae (ideologies, consociationalism, personalism, etc) are encountered in different societies. The pluralist, ethnically oriented technique of community autonomy is singled out as focus of further analysis.

This technique, as applied in seven different case studies, is described and analysed in chapter 4. It amounts to the devolution of power over specified interests to political institutions created for certain ethnic groups on their request only, irrespective of where they live in society. These institutions have primarily an ethnic (not a geographical) jurisdiction and were developed to cater for the interests of geographically dispersed ethnic groups. Their functions are normally restricted to self-determination over socio-cultural interests, but the more geographically concentrated their ethnic groups, the wider their potential spheres of jurisdiction become. In addition to this form of self-determination, ethnic groups are also granted an effective share in most general decision-making processes regarding interests of common concern to all citizens irrespective of their ethnicity. These matters normally include all socio-economic, administrative and regulatory interests in society as explained in chapter 7.

This overview of community autonomy indicates that the technique can generally be regarded as an effective democratic technique to reduce the intensity of ethnic conflict in those plural societies where geographically dispersed ethnicity is encountered. The failure of this technique in Cyprus and so far in South Africa can be contributed to the coercive and discriminatory application of the model. In conclusion a few variables on which the success of the model depends, are identified.

Chapters 5 to 7 contain analyses of three important implications of community autonomy, viz the identification of ethnic groups, communal representation and the division of powers between separate ethnic and common governmental structures. Chapter 5 contains an analysis of the need for a system of voluntary, subjective identification with a

specific group, supplemented by the acceptance by the group according to its own criteria, as a prerequisite for the successful implementation of community autonomy. Systems of ethnic identification are essential in all societies structured on ethnic lines, and should be acceptable in a democratic society as long as the criteria used for identification contain no element of coercion and recognise the rights of both the individual and the group concerned. The technique used in independent Estonia is an example of such a system.

The electoral technique of communal representation as one way of granting ethnic groups guaranteed representation in joint decision-making bodies, is discussed in chapter 6. The application of this technique in seven case studies is described and analysed. In six cases the system of communal representation was coercively and discriminatorily applied, but its present form in New Zealand is more acceptable in a democratic value system. Here a separate voters' roll exists for the minority Maori group, but Maoris can themselves decide whether to register on this roll or the general voters' roll. It is concluded that communal representation can be utilised successfully to de-escalate ethnic conflict in situations where other techniques have failed.

Chapter 7 contains a discussion of the possibility to divide governmental functions between ethnic and common institutions in society. The seven case studies in community autonomy (chapter 4) are analysed here specifically with regard to the way in which a workable division of governmental functions has been achieved in every case. It is concluded that no objective criterion for such a delimitation of powers exists. Ethnic authorities potentially exercise more functions in societies where the members of the specific ethnic group are geographically concentrated than ethnic authorities existing in situations of geographically dispersed ethnicity. In the latter instances such authorities will only be able to handle effectively affairs of a restricted socio-cultural nature, while ethnic authorities in societies with geographically concentrated ethnicity can extend their jurisdictions successfully to include those socio-economic, administrative and regulatory aspects of society which are normally exercised in the common interest of all people within a specific geographical area.

Chapter 8 contains a summary of the conclusions in chapters 1 to 7, the formulation of a general democratic model of ethnic autonomy for geographically dispersed ethnic groups on the guide-lines found in these conclusions, and an application of this model to South Africa in order to illustrate its potential for de-escalating ethnic conflict in plural societies. Annexure 9 contains two diagrammes of the proposed model as applied to South African Whites and Coloureds.

The model centres around the principles of freedom of individual and ethnic group choices regarding ethnic association and residence, as well as maximal self-determination over ethnic group interests. Effective political representation is further provided for all significant ethnic groups in decision-making processes regarding common interests. To achieve these purposes it is proposed that a maximal devolution of governmental powers to the local governmental levels must be instituted because of the existence of ethnically homogeneous communities in different group areas all over South Africa. It is also explained how existing structures and processes can relatively easily be adapted to suit new requirements on these lines, while it is acknowledged that important changes in the political cultures of the different groups are prerequisites for the successful implementation of the proposed model.

ERKENNING

Erkenning word hiermee aan die volgende instansies en persone verleen vir hul onderskeie bydraes tot hierdie projek:

1. die Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing,
2. die Harry Crossley-Beursfonds,
3. die Getrouheidswaarborgfonds vir Prokureurs, Notarisse en Transportbesorgers en
4. die Universiteit van Stellenbosch

vir finansiële bystand met die koste van die navorsing.

5. Wayne F Anderson, uitvoerende direkteur van die United States Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Washington DC en
6. Marc de Baive, skakelbeampte van die Belgische Instituut voor Voorligting en Documentatie, vir waardevolle hulp met die versameling van inligting.
7. Mnr Gaston Eyskens, voormalige Eerste Minister van België en ander persone in België, die VSA en Kanada met wie onderhoude in verband met die projek gevoer is.
8. Dr W B Vosloo, besturende direkteur van die Kleinsake Ontwikkelingskorporasie en
9. prof A H van Wyk van die Regsfakulteit, Universiteit van Stellenbosch vir hul leiding onderskeidelik as promotor en mede-promotor.
10. Professor W P Esterhuyse en
11. professor D J Kriek, vir hul bereidwilligheid om as eksaminatore op te tree.
12. Mariënne, vir haar opoffering, geduld, morele ondersteuning en bystand met die tegniese versorging van die proefskrif.
13. Mej S Vorster en mev P A Strydom vir die tik van die proefskrif, en
14. alle ander persone en instansies wat 'n direkte of indirekte bydrae tot die sukses van die projek gelewer het.

Alle menings wat in hierdie proefskrif uitgespreek en gevolgtrekkings waartoe geraak is, is egter uitsluitlik dié van die skrywer in sy persoonlike hoedanigheid en moet nie beskou word as menings of gevolgtrekkings van enige van bogenoemde of enige ander persone, private of openbare instansies nie.

INLEIDING

Die effektiewe demokratiese akkommodasie van verskillende geografies verspreide etniese groepe in die staatkundige struktuur van 'n plurale samelewing is 'n politieke doelwit wat dusver nog selde in die wêreld verwesenlik kon word. Dit is dan ook die mees aktuele staatkundige probleem in Suid-Afrika en vorm die fokus van hierdie studie.

Daar word naamlik beoog om in die loop van hierdie proefskrif sekere gevolgtrekkings vanuit 'n interdisiplinêre oriëntasie met betrekking tot enkele aspekte van die dinamika van politieke stelsels in sogenaamde "plurale" samelewings te maak. Die sosiopolitieke inhoud en implikasies van die verskynsel van etnisiteit in die samelewing sal ontleed word en 'n ondersoek onderneem word na die lewensvatbaarheid van die tegniek van gemeenskapsoutonomie as 'n formule waardeur die konflikregulerende effek van die verskynsel sover as moontlik beperk en omskep kan word in konstruktiewe gevolge vir die stabiliteit van die samelewing.

Aan die hand van hierdie gevolgtrekkings sal gepoog word om riglyne neer te lê vir die ontwikkeling van 'n algemene ideaaltipiese model waarvolgens etnisiteit staatkundig in 'n samelewing geakkommodeer kan word. Ter illustrasie van die bruikbaarheid van die model word voorstelle verder geformuleer vir die moontlike toepassing daarvan op Suid-Afrika.

Dit moet beklemtoon word dat die basiese navorsing vir die projek en die uiteindelijke gevolgtrekkings daarin reeds voltooi was terwyl die skrywer hiervan nog aan die Universiteit van Stellenbosch verbonde was.

I N H O U D S O P G A W EBladsy

SUMMARY	(i)
ERKENNING	(viii)
INLEIDING	(ix)

HOOFSTUK 1 METODOLOGIESE ASPEKTE

1.1 PROBLEEMSTELLING	1
1.1.1 Formulering	1
1.1.2 Afbakening	5
1.1.3 Operasionalisering	6
1.2 NAVORSINGSMETODES	8
1.2.1 Versameling van Inligting	8
1.2.2 Verwerking van Gegewens	8
1.2.3 Evaluasie van Bevindings	9
1.2.4 Gebruik van 'n Model	9
1.2.4.1 Konseptualisering	9
1.2.4.2 Wetenskaplike Vereistes	10
1.2.4.3 Normatiewe Vereistes	11
1.3 BENADERINGS TOT DIE ONDERSOEK	12
1.3.1 Interdisiplinêre Benadering	12
1.3.2 Groepsbenadering	13
1.3.3 Kulturele Pluralisme	15
1.3.4 Demokratiese Konflikregulering	19
1.3.5 Neo-Institusionele Benadering	22
1.4 UITGANGSPUNTE EN HIPOTEESES	24
1.5 SISTEMATISERING VAN GEGEWENS	27

HOOFSTUK 2ETNISITEIT AS SAMELEWINGSVERSKYNSEL

2.1	DIE BEGRIP "ETNISITEIT"	31
2.2	INHOUD EN EIENSKAPPE VAN ETNISITEIT	33
2.2.1	Omskrywing	33
2.2.2	Objektiewe dimensie	35
2.2.3	Subjektiewe dimensie	36
2.2.4	Statiese dimensie	42
2.2.5	Dinamiese dimensie	44
2.3	ETNISITEIT EN MINDERHEDE	51
2.4	ONTSTAAN EN ONTWIKKELING VAN ETNISITEIT	54
2.4.1	Die Ou Wêreld	54
2.4.2	Afname in die Ou Wêreld	56
2.4.3	Die Ontwikkellende Wêreld	57
2.4.4	Oplewing in Nywerheidsamelewings	59
2.4.5	Hindernisse	61
2.5	HUIDIGE VOORKOMS VAN ETNISITEIT	63
2.6	SAMEVATTENDE RIGLYNE OOR ETNISITEIT AS SAMELEWINGS- VERSKYNSEL	66

HOOFSTUK 3DIE STAATKUNDIGE AKKOMMODASIE VAN ETNISITEIT

3.1	INLEIDING	69
3.2	DE FACTO GROEPSGRONDSLAG VAN STAATKUNDIGE AKKOMMO- DASIE	70
3.2.1	Die Antieke Beskawings	71
3.2.2	Die Middeleeue	74
3.2.3	Moderne Politieke Verteenwoordiging	76

3.2.4	Etnisiteit in Plurale Samelewings	76
3.2.5	Samevatting	79
3.3	DE IURE ERKENNING VAN DIE ETNIESE GROEPSGRONDSLAG VAN STAATKUNDIGE AKKOMMODASIE	80
3.3.1	Oorsprong tot Versailles, 1919	80
3.3.2	Die Volkebond, 1919-1932	81
3.3.3	Die Verenigde Nasies, 1945 en verder	83
3.3.3.1	Betekenis van Selfbeskikking	85
3.3.3.2	Weerstand teen Erkenning van Groepsgrondslag	90
3.3.4	Noodsaaklikheid van Erkenning van Groeps- grondslag	92
3.4	INHOUD VAN GROEPSREGTE	96
3.5	POLITIEKE AKKOMMODASIE-TEGNIKE	100
3.5.1	Outoritêre Tegnieke	100
3.5.1.1	Ignoreer Etniese Aansprake	100
3.5.1.2	Gewelddadige Onderdrukking	101
3.5.1.3	Wetgewende Enkapsulasie	102
3.5.1.4	Eensydige Partisie, Sesessie, Irredentisme en Onttrekking	102
3.5.1.5	Ekspatriasie	104
3.5.1.6	Rasse- of Volksmoord	105
3.5.2	Demokratiese Tegnieke	105
3.5.2.1	Assimilasietegnieke	106
1)	Strukturele Assimilasie	106
2)	Kulturele Assimilasie	106
3)	Maritale Assimilasie	107
4)	Burgerlike Assimilasie	107
3.5.2.2	Pluralistiese Tegnieke	108
1)	Kulturele Neutraliteit	110
2)	Stilswyende Erkenning	110
3)	Eksplisiete Konstitusionele Erkenning	111
3.5.2.3	Vaste Gesamentlike Verteenwoor- diging	111

3.5.2.4	Geografiese Partisie en Outonomie ..	114
1)	Administratiewe Vergunnings/ Desentralisasie	115
2)	Regionale Selfbestuur/ Devolusie	115
3)	Federalisme	116
3.5.2.5	Etniese of Gemeenskapsoutonomie	119
3.5.3	Kombinasies van Tegnieke	122
3.5.3.1	Ideologieë	123
3.5.3.2	Konsosiasie	124
3.5.3.3	Korporatisme	126
3.5.3.4	Personalisme	127
3.6	RIGLYNE VIR DIE STAATKUNDIGE AKKOMMODASIE VAN ETNISITEIT	131

HOOFSTUK 4GEMEENSKAPSOUTONOMIE IN DIE STAATKUNDE

4.1	OMSKRYWING	133
4.2	KENMERKE	134
4.3	PROBLEME	134
4.3.1	Bedreiging vir Staat	134
4.3.2	Persoonlike Jurisdiksie	135
4.3.3	Kompleksiteit	135
4.3.4	Misbruik	135
4.4	DIE <u>KAHAL</u> -STELSEL IN FEUDALE NOORD-EUROPA	136
4.5	DIE <u>MILLET</u> -STELSEL IN DIE OTTOMAANSE RYK	138
4.6	PERSOONLIKE OUTONOMIE IN OOSTENRYK-HONGARYE	140
4.6.1	Agtergrondorsig	140
4.6.2	Die Brunn-Program van Beginnels	142

4.6.3	Renner en Persoonlike Outonomie	143
4.6.4	Beoordeling	146
4.7	KULTURELE OUTONOMIE IN ESTLAND	150
4.7.1	Agtergrondorsig	150
4.7.2	Beskrywing en Toepassing	151
4.7.3	Beoordeling	154
4.8	KOMMUNALE OUTONOMIE IN CYPRUS	157
4.8.1	Agtergrondorsig	157
4.8.2	Beskrywing	159
4.8.2.1	Die Sentrale Uitvoerende Gesag	159
4.8.2.2	Die Sentrale Wetgewende Gesag	160
4.8.2.3	Die Kommunale Kamers	160
4.8.2.4	Die Sentrale Administrasie	160
4.8.2.5	Die Staatsdienskommissie	161
4.8.2.6	Die Regsprekende Gesag	161
4.8.2.7	Plaaslike Bestuur	162
4.8.3	Toepassing	162
4.8.4	Beoordeling	163
4.9	GEMEENSKAPSOUTONOMIE IN BELGIË	166
4.9.1	Agtergrondorsig	166
4.9.2	Die Stryd rondom Brussel	168
4.9.3	Gemeenskapsoutonomie	170
4.9.3.1	Die Gemeenskapsrade en die Waalse Gewestraad	171
4.9.3.2	Die Eksekutiewe	172
4.9.3.3	Finansiering	173
4.9.3.4	Die Provinsies	175
4.9.3.5	Kulturele Beskerming in Brussel	175
4.9.3.6	Kulturele Beskerming in die Sentrale Owerheidsorgane	176
4.9.4	Beoordeling	178
4.10	ETNIESE OUTONOMIE IN SUID-AFRIKA	180
4.10.1	Agtergrondorsig	181

4.10.2	Toepassing en Beoordeling	184
4.10.2.1	Die Verteenwoordigende Kleurling- raad	184
4.10.2.2	Stedelike Kleurlinge en Indiërs ..	187
4.10.2.3	Landelike Kleurlinge en Stedelike en Landelike Swartes	188
4.10.3	Samevatting	189
4.11	RIGLYNE VIR GEMEENSKAPSOUTONOMIE	191

HOOFSTUK 5DIE IDENTIFIKASIE VAN ETNIESE GROEPE

5.1	VRAAGSTUKKE BY IDENTIFIKASIE	194
5.1.1	Noodsaaklikheid van Identifikasie	194
5.1.2	Maatstawwe vir Identifikasie	196
5.2	VRYWILLIGE ASSOSIASIE	198
5.2.1	Persoonlike Keusevryheid	199
5.2.1.1	België, Kanada en Switzerland	199
5.2.1.2	Libanon	200
5.2.1.3	<u>Kehillot</u>	201
5.2.2	Statutêre Keusevryheid	201
5.2.2.1	Cyprus	202
5.2.2.2	België	203
5.2.2.3	Estland	207
5.2.2.4	Renner se model	210
5.2.2.5	Nieu-Seeland	211
5.3	GEDWONGE ASSOSIASIE	213
5.3.1	Die VSA voor 1954	214
5.3.2	Zimbabwe	215
5.3.3	Suid-Afrika	216
5.3.3.1	Blankes	218
5.3.3.2	Swartes	219
5.3.3.3	Gekleurdes	220
5.3.3.4	Algemeen	221

5.4	GROEPSIDENTIFIKASIE IN DIE V S A SEDERT 1954	223
5.4.1	Wetgewend	224
5.4.2	Regsprekend	224
5.4.3	Uitvoerend: " <u>Affirmative Action</u> "	226
5.4.3.1	Beskrywing	226
5.4.3.2	Groepsidentifikasie	230
5.4.3.3	Beoordeling	234
5.5	SAMEVATTING EN BEOORDELING	238
5.6	RIGLYNE VIR DIE IDENTIFIKASIE VAN ETNIESE GROEPE ...	242

HOOFSTUK 6AFSONDERLIKE KOMMUNALE VERTEENWOORDIGING

6.1	INLEIDING	244
6.2	FUNKSIES VAN POLITIEKE VERTEENWOORDIGING	245
6.2.1	Artikulasie en Aggregasie	246
6.2.2	Kommunikasie	247
6.2.3	Rekrutering	247
6.2.4	Stelselhandhawing en Sosialisering	247
6.2.5	Beheer	248
6.2.6	Distribusie	248
6.2.7	Integrasie en Legitimiteit	248
6.3	OORSPRONG VAN KOMMUNALE VERTEENWOORDIGING	250
6.4	GEVALLESTUDIES IN KOMMUNALE VERTEENWOORDIGING	251
6.4.1	Indië	251
6.4.1.1	Ontstaan van die Stelsel	252
6.4.1.2	Beskrywing	252
6.4.1.3	Die Montagu-Chelmsford-kommissie ...	253
6.4.1.4	Die Simon-kommissie	254
6.4.1.5	Beoordeling	255

6.4.2	Ceylon	252
6.4.2.1	Ontstaan van die Stelsel	258
6.4.2.2	Beskrywing	259
6.4.2.3	Die Donoughmore-kommissie	260
6.4.2.4	Die Soulbury-kommissie	265
6.4.2.5	Beoordeling	265
6.4.3	Fiji	267
6.4.3.1	Ontstaan van die Stelsel	267
6.4.3.2	Beskrywing	268
6.4.3.3	Die Street-kommissie	270
6.4.3.4	Beoordeling	271
6.4.4	Nieu-Seeland	272
6.4.4.1	Ontstaan en beskrywing van die Stelsel	272
6.4.4.2	Beoordeling	274
6.4.5	Kenia	274
6.4.5.1	Ontwikkeling van die Stelsel	274
6.4.5.2	Beoordeling	278
6.4.6	Zimbabwe	280
6.4.6.1	Ontstaan en ontwikkeling van die Stelsel	280
6.4.6.2	Die Tredgold-kommissie en Dubbele Kieserslyste	281
6.4.6.3	Eensydige Onafhanklikheid	285
6.4.6.4	Huidige Posisie	287
6.4.6.5	Beoordeling	288
6.4.7	Suid-Afrika	289
6.5	ALGEMENE SAMEVATTING EN BEOORDELING	291
6.5.1	Artikulasie en Aggregasie	292
6.5.2	Kommunikasie	293
6.5.3	Rekrutering	293
6.5.4	Stelselhandhawing en Sosialisering	294
6.5.5	Beheer	296
6.5.6	Distribusie	296
6.5.7	Integrasie en Legitimiteit	297
6.5.8	Slot	299
6.6	RIGLYNE VIR KOMMUNALE VERTEENWOORDIGING	300

HOOFSTUK 7BEVOEGDHEDE VAN GEMEENSKAPLIKE EN
GEMEENSKAPSOWERHEDE

7.1	VRAAGSTUKKE BY BEVOEGDHEIDSVERDELING	303
7.2	AFSONDERLIKE GEMEENSKAPSBELANGE	304
7.2.1	Die <u>Kahal</u> - en <u>Millet</u> -stelsels	306
7.2.2	Renner se skema	306
7.2.3	Estland	307
7.2.4	Cyprus	308
7.2.5	België	310
7.2.5.1	Kultuurgebonde Materies	311
7.2.5.2	Persoonsgebonde Materies	313
7.2.5.3	Streeksgebonde Materies	314
7.2.5.4	Dekretale Bevoegdhede	316
7.2.5.5	Bevoegdhede van die Duitstalige Gemeenskapsraad	317
7.2.6	Suid-Afrika	318
7.2.7	Samevatting	321
7.3	GEMEENSKAPLIKE BELANGE	323
7.4	BESLEGTING VAN BEVOEGDHEIDSKONFLIKTE	329
7.4.1	Wetgewende Gesag	329
7.4.1.1	Uitdruklike Bevoegdhede	330
7.4.1.2	Geïmpliseerde Bevoegdhede	330
7.4.1.3	Eksklusiewe Bevoegdhede	330
7.4.1.4	Residuele Bevoegdhede	330
7.4.1.5	Konkurrente Bevoegdhede	331
7.4.1.6	Beleids- of Beginselbevoegdhede teenoor Implementeringsbevoegd- hede	331
7.4.1.7	Verstekbevoegdhede	331
7.4.1.8	Advies ten opsigte van Bevoegdheds- oorskryding	332
7.4.1.9	Onderhandeling oor en Wysiging van Bevoegdhedsverdeling	332
7.4.2	Uitvoerende Gesag	333
7.4.2.1	Delegasie van Ondergeskikte Wetge- wende Bevoegdhede aan die Uitvoerende Gesag	333

7.4.2.2	Vaste Administratiewe Prosedures ...	334
7.4.2.3	Spesiale Administratiewe Advies liggame	334
7.4.2.4	Spesiale Administratiewe Konflik- beslegtingsliggame	334
7.4.3	Regsprekende Gesag	335
7.4.3.1	Gewone Howe	335
7.4.3.2	Spesiale Konstitusionele Regsprekende Organe	335
7.4.4	Samevatting	339
7.5	HERVERDELING VAN BEVOEGDHEDE IN KANADA	340
7.6	RIGLYNE VIR BEVOEGDHEIDSVERDELING	342

HOOFSTUK 8

MODEL VIR DIE STAATKUNDIGE AKKOMMODASIE VAN
ETNISITEIT: ALGEMENE SAMEVATTING EN
AANBEVELINGS

8.1	SAMEVATTING VAN RIGLYNE	345
8.1.1	Uitgangspunte	345
8.1.2	Etnisiteit as Samelewingsverskynsel	347
8.1.3	Staatkundige Akkommodasie van Etnisiteit	349
8.1.4	Gemeenskapsoutonomie in die Staatkunde	352
8.1.5	Identifikasie van Etniese Groepe	355
8.1.6	Afsonderlike Kommunale Verteenwoordiging	357
8.1.7	Etniese Bevoegdheidsverdeling	360
8.2	UITEENSETTING VAN 'N MODEL VIR GEMEENSKAPSOUTONOMIE	363
8.2.1	Uitgangspunte	363
8.2.2	Erkenning van Etniese Groepe	364
8.2.3	Identifikasie van Etniese Groepe	365
8.2.4	Afsonderlike Gemeenskapstrukture	367
8.2.5	Gemeenskaplike Owerheidstrukture	369
8.2.6	Beslegting van Bevoegdheidskonflikte	372

HOOFSTUK 1

METODOLOGIESE ASPEKTE

Die aangeleenthede wat in hierdie hoofstuk ter sprake kom behels die metodologiese agtergrond waarteen die substantiewe aspekte van die studie geïnterpreteer moet word.

Eerstens word die doel van die studie in die vorm van 'n probleemstelling verduidelik. Dit word opgevolg deur 'n oorsig oor die navorsingsmetodes wat gebruik is en die benaderings wat in die verloop van die navorsingsproses gevolg is. Vervolgens word enkele aangeleenthede wat as uitgangspunte vir die studie dien, geformuleer, sowel as 'n aantal werkbare hipoteses om die probleemstelling wetenskaplik te operasionaliseer en waarvan die geldigheid in die verloop van die studie getoets sal word. Die hoofstuk word afgesluit met 'n uiteensetting van die vorm waarin die materiaal verder gesistematiseer word.

Literatuur wat as riglyne gebruik is by die metodologiese aspekte van die studie is onder andere die werke van Everson en Paine (1973), Golembiewski (1969), Goode en Hatt (1951), Rudner (1966), Bernstein en Dyer (1979) en Van Dyke (1960).

1.1 PROBLEEMSTELLING

1.1.1 Formulering

Hierdie studie handel oor die staatkundige hantering van een van die belangrikste faktore onderliggend aan politieke konflik in verskeie samelewings, waaronder ook Suid-Afrika. Dit is die verskynsel van etnisiteit wat dwarsoor die wêreld toenemend beskou word as 'n belangrike determinant van konflik op verskillende vlakke en terreine in die samelewing. So beweer gesaghebbendes dat "... ethnic differences are the single most important source of large scale conflict within states and they are frequently instrumental in wars between countries as well ..." (Heisler 1977:1) asook "... a number of factors ... are leading to the internationalisation of ethnic conflicts, to a universalisation of ethnicity ..." (Glazer 1975(b):15).

Hierdie opmerkings word verder in die studie gesubstansieer by die behandeling van die eienskappe en ontwikkeling van etnisiteit (sien hoofstuk 2). Voorlopig kan volstaan word met die opmerking dat die verskynsel van etnisiteit waarskynlik een van die grootste uitdagings vir die staatkundige teorie en praktyk sedert die ontstaan van die nasiestaat sal blyk te wees aangesien die sogenaamde "universalisering" van etnisiteit waarvan Glazer praat die vorm aanneem van die ontwikkeling van subnasionale lojaliteite by mense, selfs in state wat voorheen as etnies homogeen beskou is. Etniese sublojaliteite begin orals meeding met die lojaliteite wat deur die nasionale staat opgeëis word (Glazer 1975(b)). Die belangrikste gevolg van hierdie onderstrominge in baie samelewings is dat die integrasie en stabiliteit van die nasiestaat as huidige eenheid van staatkundige ordening van die samelewing stelselmatig en ernstig bedreig word.

Weinig bevredigende oplossings vir hierdie probleem kon tot dusver in die staatkundige teorie en praktyk gevind word (Nicholson 1949:10, Lijphart 1977(b) en Van den Berghe 1976). In hoofstuk 3 word 'n oorsig van die vernaamste tegnieke waardeur etnisiteit binne die raamwerk van die demokratiese staatsvorm geakkommodeer kan word, gegee. Die probleem van ontwikkelende etniese bewussyn word egter gekompliseer indien dit plaasvind by 'n groep persone wat nie in relatief homogene geografiese gebiede gekonsentreer is nie, maar verspreid woon tussen lede van een of meer ander etniese groepe, elk met eie etnisiteit. Hierdie situasie kompliseer die eis tot selfbeskikking wat normaalweg die eerste aanspraak van 'n ontwikkelende etniese groep teen die regering van die nasiestaat waarbinne hy hom bevind, is. In so 'n geval kan die normale akkommodasietegnieke wat gewoonlik op een of ander vorm van geografiese desentralisasie van gesag berus (sien afdeling 3.5.2.4) nie toegepas word nie en is die enigste uitweg om 'n vermindering van die etniese konfliktpotensiaal in so 'n samelewing te bewerkstellig die gebruik van die tegniek van etniese groepsverteenvoordinging waardeur wisselende grade van persoonlike, etniese, kulturele of gemeenskapsoutonomie aan sulke groepe toegestaan word. Dit geskied nie op 'n geografiese grondslag nie, dog op die grondslag van 'n funksionele verdeling van owerheidswerksaamhede tussen uitersluitlik etniese owerheidsliggame vir minderhede en gemeenskaplike owerheidsliggame in die betrokke samelewing.

Die lewensvatbaarheid van die tegniek van primêr etniese groepsverteenvoordinging as 'n poging om een of meer etniese minderheidsgroepe suksesvol in die staatkundige strukture van die samelewing te akkommodeer vorm die hooffokus van hierdie projek. Die regverdiging hiervoor is meerledig.

10.	Die Twaalf-Punt-Plan	467
11.	Navorsingsprogram in die Buiteland - Eerste Semester, 1980:	
	A - Studieprogram	408
	B - Onderhoude in België	409
	C - Onderhoude in die VSA	410
	 BIBLIOGRAFIE	 412

8.2.7	Veranderlikes	372
8.2.8	Beoordeling	374
8.3	TOEPASSING OP SUID-AFRIKA	376
8.3.1	Huidige Posisie	377
8.3.2	Uitgangspunte	379
8.3.3	Erkenning van Etniese Groepe	380
8.3.4	Identifikasie van Etniese Groepe	380
8.3.5	Afsonderlike Gemeenskapstrukture	381
8.3.6	Gemeenskaplike Owerheidstrukture	382
8.3.7	Bevoegdheidsverdeling	383
8.3.8	Plaaslike Bestuur	385
8.3.9	Beoordeling	386
8.4	SLOTBESKOUING	392

BYLAES

1.	Konsepkonvensie met betrekking tot die Beskerming van Minderhede	395
2.	Verspreiding van Nasionale Minderhede in die Oosten-ryk-Hongaarse Ryk	397
3.	Etniese Groepe in die Oostenryk-Hongaarse Ryk in 1910	398
4.	Uittreksels uit en Kommentaar op die Estlandse Wet op die Kulturele Outonomie van Nasionale Minderhede, 1925	399
5.	Bevolkingsverspreiding en Partisie in Cyprus in 1978..	400
6.	Taalgebiede in België in 1971	401
7.	Staatkundige Struktuur in België na die 1980-wysiginge: A - Samestelling van Owerheidsorgane	402
	B - Funksionering van Owerheidsorgane	403
8.	Bevolkingstruktuur en -verspreiding in Suid-Afrika in 1970	
9.	Model vir Gemeenskapsoutonomie in Suid-Afrika: A - Samestelling van Owerheidsorgane	405
	B - Beheer oor Owerheidswerksaamhede	406

Eerstens bestaan daar 'n belangrike wanopvatting by akademici en politici oor die aard en gevolge van etnisiteit. Dié samelewingsverskynsel word oor die algemeen in 'n negatiewe lig gesien terwyl dit in der waarheid 'n neutrale eienskap van mense is wat soms vir sekere doeleindes misbruik word. Verder word die belang van die verskynsel heeltemal onderskat in die hedendaagse samelewing. Dit is 'n sodanige integrale deel van veral plurale samelewings dat besondere aandag daaraan gegee moet word aangesien dit wil voorkom asof die institusionalisering daarvan in samelewingstrukture die enigste manier is om konflik in sulke samelewings te vermy (vgl Van den Berghe 1975(a):8 ev).

Tweedens bestaan daar heelwat verskil van mening onder staatkundiges en politici oor die potensiaal van die tegniek van etniese groepsverteenvoordinging om die doel waarvoor dit aangelê word te verwesentlik (vgl La Ponce 1960:84, Van den Berghe 1976:250 ev). Die belangrikste enkele teenargument wat gebruik word, is die feit dat etniese groepsverteenvoordinging die bestaande of beweerde etniese verskille tussen individue en groepe in 'n spesifieke samelewing beklemtoon, institusionaliseer en reëfiseer (vgl Kasfir 1979). Daardeur word die intensiteit van die konflikpotensiaal in die samelewing eerder verhoog as verlaag. Om hierdie rede is die tegniek van "kommunale" verteenvoordinging telkens in die geskiedenis van die staatkunde verwerp as instrument om etniese konflik in samelewings te reguleer (vgl MacKenzie 1954:61 en La Ponce 1960:96). Ander tegnieke van akkommodasie wat die etniese verskille in die samelewing doelbewus ignoreer en die individu ongeag sy etniese affiliasie as eenheid van staatkundige ordening gebruik, word verkies. Die sogenaamde Westminsterstelsel in Brittanje en die Statebond en die Presidentstelsel van regering in die VSA is tipiese voorbeelde hiervan (vgl Van den Berghe 1976:252 ev). Dit is egter onder andere juis in hierdie state waar 'n oplewing van etnisiteit voorkom wat tot dusver moeilik deur die Westminster- of Presidentstelsels van regering gehanteer kon word (Glazer 1975(b) en Nicholson 1949:10). In hoofstukke 4 tot 6 word gewys op die probleme wat in dié verband ontstaan het en die klaarblyklike onvermoë van die onderskeie regerings om dié situasies doeltreffend te ontlont sonder om van sogenaamde "kommunale" remedies gebruik te maak (Glazer 1975(a) met betrekking tot die VSA). In sekere situasies is die toepassing van hierdie tegniek waarskynlik die enigste uitweg om 'n verskerping van konflik in plurale samelewings te voorkom.

Derdens word hierdie tegniek van akkommodasie van etnisiteit bestudeer omdat dit wel ten volle of gedeeltelik suksesvol toegepas is of word in samelewings soos Fiji, Estland en België ten spyte van die beweerde "mislukkings" van die

tegniek in Cyprus, Libanon, die Federasie van Rhodesië en Nyassaland, Indië en Ceylon. Trouens dit wil voorkom asof die sogenaamde mislukkinge van die stelsels van kommunale verteenwoordiging wat in laasgenoemde aantal gevalle gebruik is telkens gewyt kan word aan ander oorsake as bloot die gebruik van die tegniek van etniese groepsverteenwoordiging (sien veral hoofstuk 6 in dié verband en die bronne daar aangehaal). Dit wil inderdaad voorkom asof die tegniek van etniese groepsverteenwoordiging onderhewig aan sekere voorbehoude die grondslag kan vorm vir die ontwikkeling van riglyne vir 'n algemene model om verspreide etniese minderheidsgroepe bevredigend in die demokratiese staatkundige proses in die samelewing te akkommodeer.

Laastens is daar 'n groot behoefte aan die ontwikkeling van 'n model vir die staatkundige akkommodasie van etnisiteit in die situasies wat hierbo geskets is. Een van die kenmerke van die moderne samelewing is die groot mate van interaksie tussen lede van 'n samelewing en die vrylike migrasiepatrone wat dikwels oor landsgrense heen aangetref word. Dit veroorsaak dat die heterogeniteit van gemeenskappe groter word en dat dit selde gebeur dat 'n etniese groep territoriaal sodanig gekonsentreer is dat 'n vorm van geografiese outonomie met vrymoedigheid aan die groep verleen kan word sonder om 'n nuwe etniese minderheidsgroep in so 'n gebied te skep. Tot dusver bestaan daar geen erkende bevredigende tegniek van akkommodasie om verspreide etniese minderhede effektiewe deelname aan die politieke proses in 'n plurale samelewing en selfbeskikking oor sake van eksklusiewe belang vir dié groep, te verleen nie.

Verskeie makroteoretiese konstruksies is al ontwikkel om hierdie leemte te vul, soos die teorieë van pluralisme (Van den Berghe 1975(b)), konsosiasie (Lijphart 1977(a)), korporatisme (Schmitter 1979) en integrale federalisme (Marc 1979 en Kinsky 1979). Hulle is egter almal slegs op 'n abstrakte wyse en op makrovlak gekonseptualiseer en is nié in veel detail ge-operasionaliseer nie. Daar bestaan 'n behoefte aan 'n meer konkrete voorstelling van hoe die gedagtes vervat in hierdie teorieë geïmplementeer kan word om 'n ideaaltipiese voorbeeld van die werking daarvan te verkry. Vir hierdie doel is die formulering van 'n beskrywende model onontbeerlik.

Die bestaande teorieë oor die akkommodasie van etnisiteit bied verder ook nie voldoende motivering en staving vir die argument dat 'n stabiele demokratiese regeringsvorm in plurale samelewings tot stand gebring kan word nie (vgl Venter 1980:181 met betrekking tot Lijphart, Bekker 1975:15 ev met betrekking tot Van den Berghe en Lustick 1979 oor die algemeen) omdat die korrekte siening van die rol van etniese groepe in die samelewing ontbreek. Dit is belangrik

om hierdie gebrek reg te stel en daarom word riglyne vir die ontwikkeling van 'n verklarende en voorskrywende model om die etniese konfliktpotensiaal in plurale samelewings op demokratiese wyse te verlaag, hier beoog.

1.1.2 Afbakening

Die onderwerp wat hierbo vir bestudering geformuleer is, leen homself tot 'n baie wydlopende studie. Ten einde 'n sinvolle navorsingsprojek binne die beperkte beskikbare tyd af te handel, is dit nodig om duidelike beperkinge op die omvang van die onderneming te plaas sodat moontlike "leemtes" in die studie verklaar kan word.

Die eerste analitiese deel van die studie handel oor die verskynsel van etnisiteit in die samelewing. Dit is nie die bedoeling om 'n omvattende uiteensetting van die verskynsel te gee nie. Dit is reeds uitstekend gedoen deur Glazer en Moynihan (1975), Van den Berghe (1969 en 1973), Barth (1969), Despres (1975), Francis (1976), Young (1976) en vele ander navorsers. Wat hier beoog word, is 'n bondige konseptualisering van die verskynsel en die verband wat dit het met ander samelewingsverskynsels soos klas, ras, kaste en kultuur, asook 'n oorsig oor die ontwikkeling daarvan om bestaande wanopvattinge hieroor uit die weg te ruim en die verskynsel in die korrekte perspektief te plaas as 'n teoreties neutrale onderskeidingsmaatstaf in enige samelewing.

Tweedens, en belangriker, word aandag aan die effektiewe staatkundige akkommodasie van geografies verspreide etnisiteit in 'n samelewing gegee. Hoewel die algemene tegnieke van akkommodasie kortliks verduidelik word, word een spesifieke tegniek naamlik gemeenskapsoutonomie as fokus uitgesonder vir die res van die studie as gevolg van die redes wat hierbo verstrekkend is. Na 'n beskrywing van die vernaamste gevalle van gemeenskapsoutonomie wat aangetref word, word slegs drie aspekte rakende hierdie tegniek van etniese akkommodasie vir verdere ontleding uitgesonder ten einde nie te wydlopendig te raak nie. Vir die doeleindes van hierdie studie word die ondergenoemde drie aspekte as die uitstaande probleme beskou en in groter diepte ontleed.

1. Die problematiek met betrekking tot die identifikasie van etniese groepe en die doelbewuste institusionalisering van etnisiteit in 'n samelewing. Baie min is dusver hieroor geskryf.

2. Die gebruik van afsonderlike etnies gebaseerde verteenwoordigingsmetodes om owerheidstrukture saam te stel. Soos by etnisiteit die geval is, bestaan daar groot wanopvattinge oor die potensiaal van sogenaamde kommunale verteenwoordigingspraktyke om etniese konflik in plurale samelewings te verminder. Hierdie aspek is 'n belangrike konflikregulerende tegniek. Ander strukturele aspekte soos die verskillende tipes organe, koalisies en verteenwoordigingsformules sal nie behandel word nie.
3. Die funksionele onderskeid tussen gemeenskaplike en afsonderlike etniese belange van groepe in 'n plurale samelewing. Hierdie probleem is die mees wesentlike funksionele vraagstuk in samelewings waar etnisiteit geïnstitusionaliseer is, aangesien baie min maatstawwe bestaan om die onderskeid te tref. 'n Posing sal aangewend word om hierdie leemte te vul. Daar is ander funksionele probleme wat ook nog ter sprake kan kom soos die verskillende aspekte van die besluitnemingsproses in plurale samelewings waarop Lijphart hoofsaaklik konsentreer (vgl 1977(a)), dog wat nie hier aangeroei sal word nie.

Die derde analitiese komponent van die studie behels die formulering van 'n model vir die staatkundige akkommodasie van geografies verspreide etniese groepe in 'n samelewing. Die model sal opgebou word uit die gevolgtrekkings wat uit die voorafgaande navorsing spruit en sal 'n beskrywende inhoud hê. Aangesien dit egter slegs op die onderwerp soos hier afgebaken betrekking het, sal die aanwendingsveld en inhoud daarvan beperk wees tot bepaalde situasies in plurale samelewings. Daarom word dit nie as omvattende verklarende teorie aangebied nie (vgl afdeling 1.2.4 hieronder).

Die model word egter wel as algemene model gekonsipieer en is nie slegs van toepassing op sekere samelewings nie, hoewel dit op die Suid-Afrikaanse situasie toegepas word ter illustrasie van die gebruik daarvan. Dit word verder as ideaaltipiese model geformuleer en is buigsaam genoeg om uiteenlopende situasies in verskillende samelewings te akkommodeer. Dit moet egter aanvaar word dat die toepassing daarvan in die staatkundige praktyk aanpassing aan die model sal noodsaak as gevolg van die besondere plaaslike omstandighede in verskillende gevalle.

1.1.3 Operasionalisering

Ten einde die studie van soveel praktiese nut as moontlik te maak (sien afdeling 1.3.5); is besluit op 'n hoofsaaklik empiries vergelykende

ondersoek van gevallestudies waar die tegniek van gemeenskapsoutonomie of etniese groepsverteenvoording aangewend is. Dit was nie nodig om 'n seleksie van hierdie gevalle te maak nie aangesien die tegniek nog selde in die verlede toegepas is (sien hoofstuk 4 vir 'n bespreking hiervan). Die gevalle waar dit die duidelikste voorgekom het, is ondersoek en ontleed en die gevolgtrekkings oor ooreenkomste en verskille tussen hierdie gevalle is as grondslag gebruik vir die formulering van 'n veralgemeende model van gemeenskapsoutonomie.

Die gevallestudies in gemeenskapsoutonomie wat ondersoek is, behels die volgende:

1. die kahals in feudale Noord-Europa (12de tot 19de eeue);
2. die millets in die Ottomaanse Ryk (15de tot 20ste eeue);
3. persoonlike outonomie in Oostenryk-Hongarye (1899-1919);
4. kulturele outonomie in Estland (1925-1934);
5. kommunale outonomie in Cyprus (1960-1963);
6. gemeenskapsoutonomie in België (1970 en verder); en
7. etniese outonomie in Suid-Afrika (1964 en verder).

Aanvullend tot hierdie primêre gevallestudies is daar ook in meer besonderhede na enkele ander stelsels waar institusionalisering van etnisiteit plaasgevind het, gekyk ten einde die vraagstukke van etniese identifikasie, verteenwoordiging en bevoegdheidsverdeling te analiseer. Dit sluit die volgende stelsels in: Libanon, Nieu-Seeland, Zimbabwe en die VSA (met betrekking tot groeps-identifikasie); Indië, Fiji, Ceylon, Nieu-Seeland, Kenia en Zimbabwe (met betrekking tot kommunale verteenwoordiging) en Kanada (met betrekking tot bevoegdheidsverdeling). Hierdie addisionele stelsels is nie volledig ondersoek en bespreek nie. Daar is slegs na die relevante aspekte wat hierbo genoem is, gekyk.

Die probleemformulering is verder ge-operasionaliseer deur die formulering van enkele hipoteses wat in die verloop van die studie getoets is (sien afdeling 1.4), terwyl die navorsingsmetodes wat in die operasionaliseringsproses gebruik is, vervolgens uiteengesit word.

1.2 NAVORSINGSMETODES

Verskillende metodes is op verskillende stadia van die navorsingsproses gebruik.

1.2.1 Versameling van Inligting

Inligting oor etnisiteit as samelewingsverskynsel en die akkommodasie daarvan in die staatkundige strukture in verskillende samelewings is deur sowel teoretiese as empiriese metodes ingewin. So is 'n omvattende literatuurstudieprogram in Suid-Afrika, Europa, Brittanje, die VSA en Kanada onderneem om geskifte oor verskillende aspekte van die onderwerp te raadpleeg. Terselfdertyd is waarneming gedoen van die funksionering van stelsels soos België, die VSA en Kanada met betrekking tot verskillende aspekte van etniese groepsverteenvoording, terwyl onderhoude in België en die VSA met akademici, politici, senior staatsamptenare en verslaggewers oor die inhoud, probleme en moontlikhede van etniese groepsverteenvoording gevoer is (vgl bylae 11).

1.2.2 Verwerking van Gegewens

Die gegewens wat ingesamel is, is aan kwalitatiewe ontleding onderwerp deur 'n teoreties beskrywende en vergelykende analise van ooreenkomste en verskille tussen die verskynsel van etnisiteit en sekere ander verskynsels (veral in plurale samelewings) en 'n soortgelyke empiries vergelykende en beskrywende analise van die toepassing van gemeenskapsoutonomie in die verskillende primêre gevallestudies. Dieselfde tegnieke is toegepas met betrekking tot etniese identifikasie, verteenwoordiging en bevoegdheidsverdeling as besondere probleme by die toepassing van hierdie wyse van staatkundige akkommodasie van etnisiteit.

Gevolgtrekkings oor die inhoud en implikasies van etnisiteit is deur hoofsaaklik deduktiewe metodes en konseptualisering gemaak, terwyl gevolgtrekkings met betrekking tot etniese groepsverteenvoording deur induktiewe afleidings uit 'n vergelyking van die verskillende stelsels wat ondersoek is, gemaak is. Die vergelykende metode wat hier gebruik word, is gebaseer op die sogenaamde "mees soortgelyke stelselontwerp" (MSSO-metode) wat goed uiteengesit word deur Lijphart (1971 en 1975) en opgesom word in Faure (1979).

1.2.3 Evaluasie van Bevindings

'n Evaluering van die bevindings wat uit die analise van gegewens voortgespruit het, het aangetoon dat die hipoteses waardeur die probleemstelling ge-operasionaliseer is, telkens geldig bewys is. Hierdie verifikasie het dit moontlik gemaak om 'n algemene model vir die staatkundige akkommodasie van etnisiteit aan die hand van riglyne wat uit bogenoemde gevolgtrekkings voortgespruit het, te formuleer.

Aangesien daar egter nie altyd eenstemmigheid by navorsers oor die gebruik van modelle in navorsing is nie, word 'n kort uiteensetting van die konseptualisering van 'n model en die wyse waarop dit in hierdie studie gebruik sal word, gegee.

1.2.4 Die Gebruik van 'n Model

Die uiteindelijke doelwit van die studie is die formulering van riglyne vir die ontwikkeling van 'n werkbare model om etnisiteit staatkundig in plurale samelewings waar verspreide etniese minderhede voorkom op 'n bevredigende wyse te akkommodeer. Om dit te bewerkstellig is dit nodig om eers duidelikheid te verkry oor die metodologiese vereistes wat gestel word vir die gebruik van 'n model.

1.2.4.1 Konseptualisering

'n Model of analitiese raamwerk/skema word vir doeleindes van hierdie studie as 'n kunsmatig vereenvoudigde en verkieslik empiries toetsbare voorstelling of veralgemening van die werklikheid wat die moontlike verhouding tussen sekere veranderlikes uiteensit, gesien (vgl Golembiewski 1969:442, Brodbeck 1968:579 ev). Dit is nie so omvattend soos 'n teorie wat 'n sistematies afgeleide stel empiries toetsbare proposisies en veralgemenings is wat poog om sekere verskynsels volledig te verklaar en te voorspel nie (vgl Rudner 1966:10, Everson en Paine 1973:130 en Golembiewski 1969:430). Dit kan egter wel op 'n beperkte skaal beskrywend, verklarend, voorspellend en voorskrywend aangewend word (Everson en Paine 1973:130 en Golembiewski 1969:444).

Daar is nie eenstemmigheid onder metodoloë oor die omvang van 'n model nie. Brodbeck beperk die gebruik van die term tot 'n

blote spieëlbeeld of beskrywing van 'n spesifieke teorie (1966:585 ev). Golembiewski (1969:430, 444), Garson (1976:111) en Everson en Paine (1973:130) ken egter wel 'n belangrike verklarende en selfs voorskrywende funksie aan 'n model toe en bestempel dit as 'n onvolkome teorie wat kan ontwikkel in 'n volledige teorie.

'n Model kan dus òf aanleiding gee tot 'n omvattende teorie wat sekere verskynsels verklaar en voorspel (Golembiewski 1969:130) òf dit kan gebruik word om 'n teorie te operasionaliseer (Everson en Paine 1973:130). In eersgenoemde sin sal die gebruik van 'n model sowel deskriptief as preskriptief (beskrywend en voorskrywend) aangewend kan word terwyl die gebruik daarvan in die tweede sin hoofsaaklik beskrywend en verklarend van aard is.

Die model wat in hierdie studie ontwikkel word, berus op 'n beskrywing en analise van die de facto staatkundige akkommodasie van etniese minderhede in sekere samelewings. Op grond hiervan word veralgemenings gemaak wat meer universele toepassing in ander soortgelyke situasies kan vind in 'n poging om die etniese konfliktpotensiaal daar te verminder. Hoewel die model dus primêr beskrywend van aard is, het die toepassing daarvan 'n daling in konflik in sekere samelewings tot gevolg gehad en kan die gebruik daarvan ook as gedeeltelike verklaring dien vir die afname in konflik. Juis daarom word die model verder as preskriptiewe tegniek vir plurale samelewings voorgehou (vgl Van Dyke 1960:12) en kan dit moontlik later ontwikkel word in 'n teorie oor die stabiele demokratiese proses in hierdie samelewings indien dit suksesvol blyk te wees.

Brodbeck se eng siening van die aard en funksies van 'n model word dus nie aanvaar nie aangesien die begrip teorie hier gebruik word in die sin van 'n baie omvattender en vollediger reeks van proposisies en veralgemenings wat 'n volledige verklaring vir sosiale verskynsels bied. Dit word egter aanvaar dat die onderskeid tussen 'n model en 'n teorie in sekere situasies moeilik te trek is.

1.2.4.2 Wetenskaplike Vereistes

Die belangrikste vereistes waaraan modelle normaalweg moet voldoen om wetenskaplik bruikbaar te wees, is die volgende:

1. Geldigheid

Die model moet so 'n akkurate as moontlike ooreenstemming met die werklikheid wat dit veronderstel is om te weerspieël vertoon, sodat dit operasionaliseerbaar is en so min as moontlik leemtes bevat (Golembiewski 1969:432-436).

2. Algemeenheid

Hoe meer algemeen 'n model is, hoe meer universeel toepasbaar en hoe bruikbaar is dit. Hierdie vereiste werk egter teenstrydig op die eerste in want hoe meer universeel 'n analitiese skema word, hoe 'n minder korrespondensie met die werklikheid vertoon dit (Golembiewski 1969:436 ev).

3. Buigsaamheid

'n Analitiese skema behoort buigsaam te wees sodat verskille tussen situasies nie die toepassing van die model ongeldig maak nie. Hoe meer algemeen 'n model is, hoe meer buigsaam is dit gewoonlik (Golembiewski 1969:438).

4. Kousaliteit

Die model moet in staat wees om oorsaaklike verbande tussen sosiale verskynsels op 'n wetenskaplike verantwoorde wyse aan te dui. Met ander woorde, die metings- of beoordelingstegnieke wat in die konstruksie van die model gebruik word, moet sosiaal wetenskaplik aanvaarbaar wees (Golembiewski 1969:441 ev). Dit kan kwantitatiewe of kwalitatiewe tegnieke insluit. Laasgenoemde behels logika en die gebruik van hipoteses of proposisies om oorsaaklikheid aan te dui (sien afdeling 1.4).

1.2.4.3 Normatiewe Vereistes

In situasies waar 'n model as instrument aangewend word om sekere buite wetenskaplike doelstellings te bereik (met ander woorde wanneer dit voorskrywend aangewend word), is daar gewoonlik bepaalde normatiewe of waardevereistes wat as uitgangspunte dien (Doby 1967: 8). Hierdie waardes behels nie-bewysbare premises of uitgangspunte wat die grondslag van 'n keuse tussen alternatiewe vorm (Doby 1967: 7). In afdeling 1.4 word die normatiewe uitgangspunte wat in hierdie studie vir 'n model van gemeenskapsoutonomie gestel word, verduidelik. Dit hou verband met die verskillende benaderings wat in die loop van die navorsingsproses gebruik is en vervolgens uiteengesit word.

1.3 BENADERINGS TOT DIE ONDERSOEK

'n Oorsig oor die staatkundige institusionalisering van etnisiteit kan nie vanuit die perspektief van 'n enkele benadering gedoen word nie. Beide die verskynsel van etnisiteit en die tegniek van gemeenskapsoutonomie wat later bespreek word, is multidimensionele verskynsels wat multidimensionele en -dissiplinêre benaderings verg ten einde 'n akkurate beeld van die aard en gevolge hiervan te verkry. So byvoorbeeld word verskillende belangrike elemente van etnisiteit deur volkekundiges, sosioloë en politikoloë belig, terwyl gemeenskapsoutonomie belangrike politieke, staatsregtelike, volkeregtelike en administratiewe implikasies het wat baie relevant op die terrein van die staatkunde is. Daarom is 'n kombinasie van verskillende aanvullende benaderings in die verloop van die studie toegepas. Die belangrikste van hierdie benaderings wat die agtergrond vorm waarteen die studie geïnterpreteer moet word, word vervolgens behandel.

1.3.1 Interdissiplinêre Benadering

Een van die kenmerke van kontemporêre navorsing in die politiekologie is die feit dat dit interdissiplinêr van aard is. Subdissiplines soos politieke sielkunde (vgl Milbrath 1977 en Mannheim 1978), politieke sosiologie (vgl Dowse en Hughes 1972), politieke geografie (vgl Dikshit 1976), biopolitiek (Wahlke 1979), asook omvattende akademiese groeperinge soos die gedragswetenskappe (behaviouralisme), staats- en sosiale wetenskappe, dui op die interaksie tussen idees wat kenmerkend van kontemporêre navorsing met betrekking tot politieke verskynsels is.

Die voorkeur vir 'n interdissiplinêre benadering tot die studie van politieke verskynsels blyk duidelik uit Garson se opmerking dat "(r)ather than adopt a systematically multifaceted orientation that incorporates the many strands of our discipline's past, most political scientists remain predisposed to select one or another orientation as 'the most nearly correct framework'..." (1978:42. Vgl ook Easton 1971:325 ev).

Die verskynsels wat die fokus van hierdie studie vorm, is van so 'n aard dat 'n interdissiplinêre benadering noodsaaklik is. Gevolglik is bronne uit die volkekunde, sosiologie, publieke

administrasie en publiekreg aanvullend tot die politiekwetenskaplike literatuur geraadpleeg ten einde 'n omvattende perspektief op die onderwerp te verkry. Dit het geblyk baie suksesvol te wees.

Nuttige volkekundige perspektiewe op etnisiteit kom byvoorbeeld in die werke van Barth (1969), Despres (1975), Bennett (1975) en Cohen (1969) voor. Sosiologiese gesigspunte blyk uit die werk van Glazer (1975(b)), Glazer en Moynihan (1963 en 1975), Francis (1976), Van den Berghe (1975(a) en 1976) en Schermerhorn (1970). Die rol van etnisiteit in die publieke administrasie word onder andere deur Esman (1973), Glazer (1975) en Van den Berghe (1975(b)) verduidelik. Vanuit die staatsleer het Lijphart (1977), Nordlinger (1972), McRae (1974) en Van Dyke (1977) byvoorbeeld al die onderwerp aangeroei terwyl skrywers soos Palley (1979), Senelle (1978), Mast (1975 en 1977), Bell (1973), Nowak (1978) en Friedrich (1975) staatsregtelike perspektiewe op die probleem na vore bring en die volkeregtelike aspekte van etnisiteit onder andere by Akzin (1964), La Ponce (1960), Macartney (1968), Fawcett (1979) en Capotorti (1979) ter sprake kom.

'n Tweede benadering wat 'n belangrike perspektief op hierdie werk bied, is die sogenaamde groepsbenadering tot die politieke proses.

1.3.2 Groepsbenadering

In navolging van groepsteoretici soos Bentley (1908), Truman (1951), Latham (1952), Lasswell (1936) en Dahl (1956) word die aard van die politieke proses gekonseptualiseer as 'n stryd of wedywing tussen verskillende partye (veral groepe) om die verkryging van sekere skaars waardes in die samelewing. Hierdie waardes sluit status, rykdom, respek, mag en invloed in (vgl Garson 1976:67 asook 1978 vir 'n omvattende critique op groepsteorie).

Die groepe wat ter sprake is, bestaan uit samevoegings van individue wat gemeenskaplike doelwitte en belange deel en wat in groepsverband saamwerk om die besluitnemingsproses in die demokratiese staat waardeer die gesogte skaars waardes in die samelewing deur die owerheid verdeel en toegeken word (Easton 1965), in hul guns te beïnvloed. Volgens hierdie benadering is die individu qua individu minder invloedryk in die politieke stelsel omdat dit eers in groepsverband is waar 'n persoon werklik druk op die besluitnemingsproses kan uitoefen in 'n poging om dit in sy guns te swaai.

Hierdie benadering beklemtoon die sogenaamde "groepsgrondslag" van die politiek en die intermediêre plek wat die groep in die samelewing inneem om die individu aan die samelewingstruktuur te verbind. Dit stem ooreen met Kornhauser (1959) se konsep van 'n massasamelewing wat tot stand kom indien die intermediêre groepsverbande, die infrastruktuur, in die samelewing verbrokkel en individue daardeur hul bande met die heersende waardes in die samelewing verloor (sien ook Garson 1978:41 ev hieroor).

Op 'n meer empiriese vlak kom die groepsgrondslag van die samelewing tot uiting in die bestaan van allerlei politieke, kulturele en sosio-ekonomiese belangegroepe in die samelewing wat 'n deurslaggewende inset in die politieke proses lewer. Feitelike staving van die belang van groepe (veral etniese groepe) in die staatkundige ordening van die samelewing word in hoofstuk 3 gegee.

Hierdie aanvaarding van die groepsgrondslag van die samelewing beteken nie 'n negering van die posisie van die individu in die politieke proses soos kritici beweer nie (Garson 1972:25). Dit beklemtoon slegs die empiriese verskynsel dat groeperinge van individue die belangrikste en invloedrykste samestellende eenhede van die politieke stelsel is (byvoorbeeld politieke partye, ekonomiese en sosiokulturele of etniese belangegroepe). Die groepsgrondslag van die samelewing word as gevolg van die invloed van die verouderde individualisme van die liberalistiese denkrigtings van die negentiende eeu nog nie ten volle erken nie, hoewel die ontwikkeling van pluralistiese filosofieë al sterker in hierdie rigting neig. Denkers soos Van Dyke (1977), Duchacek (1973) en Fawcett (1979) wat as gesaghebbendes oor die aard en staatkundige hantering van etnisiteit in die samelewing beskou word, het reeds die erkenning van groepsregte naas individuele regte bepleit ten einde regmatige erkenning aan die rol van groepe in die staatkundige stelsel te verleen. In afdeling 3.4 word hierdie onderwerp van groepsregte aangeroe.

Die groepsbenadering tot die politieke proses is nie meer die dominante paradigma van politieke navorsers nie. Vanaf die sestigterjare het elite-teorie, besluitnemingsteorie, stelselontleding en kommunikasieteorie mededingende paradigmas in die politieke wetenskap geword (Garson 1978:78 en 109 ev). Een van die oorsake van die vervaging van hierdie benadering was die behaviouralistiese rewolusie wat die aandag op die posisie van die individu in die politieke proses toegespits het (Garson 1978:29). Verder is die groepsbenadering hoofsaaklik in die VSA toegepas waar dit op daardie tydstep nie effektief bewys kon word in die egalitariese en individualistiese Amerikaanse samelewing nie. Elite- en ander individualistiese teorieë was

meer van toepassing in daardie situasie. Garson se omvattende studie oor die groepsbenadering (1978) kritiseer dit vanuit 'n eng parochiale Westers demokratiese gesigspunt (sien ook sy 1976:74 ev) wat politieke belangegroeppe in gedagte het en nie byvoorbeeld etniese groepe nie. Die begrip etnisiteit word nooit deur Garson gebruik nie.

Stankiewicz lewer meer wesentlike kritiek teen die groepsbenadering tot die politieke proses:

"In sum, what group theory lacks is an adequate theory of the State, legitimacy and human rights ..." (1980:185).

Hy beweer dat groepsteoretici nog nie voldoende kon motiveer waarom hulle sekere regte aan groepe toeken en waarom sekere groepe gesaghebbende besluite kan neem wat bindend ten opsigte van ander persone en groepe is nie. Daar word gepoog om hierdie leemte in die onderhawige studie te ondervang.

Indien die groepsbenadering op etniese groepe in plurale samelewings van toepassing gemaak word, is dit duidelik dat hierdie benadering sedert 1945 steeds die dominante benadering tot die politieke proses in hierdie samelewings in die vorm van kulturele pluralisme (in teenstelling met die politieke pluralisme in die Westerse samelewings) is. Die etniese groepsbasis van plurale samelewings en die regte wat aan etniese minderhede toegeken word, sal deur middel van die tegniek van gemeenskapsoutonomie in hoofstuk 8 voorgehou word as regverdiging vir die groepsbenadering.

Daar sal nie gepoog word om 'n meer omvattende beoordeling van die groeps-teoretiese benadering tot die verklaring van politieke verskynsels hier te gee nie. Die beweerde swakhede van die benadering wat deur Garson en andere uitgewys is, verval feitlik heeltemal indien die benadering in plurale samelewings toegepas word (sien Golembiewski 1969:121 vir die metodologiese aanvaarbaarheid van die benadering). Dit sal verder blyk uit die kort oorsig oor kulturele pluralisme wat vervolgens aan die beurt kom.

1.3.3 Kulturele Pluralisme

'n Derde benadering wat nou aan bogenoemde groepsbenadering verwant is en hierdie studie wesentlik beïnvloed het, is die idee van kulturele pluralisme soos veral uitgewerk deur Van den Berghe (byvoorbeeld 1975).

Pluralisme behels 'n logiese uitbouing van die groepsgrondslag van die samelewing en kan beskryf word as "... a basic structural feature of

total societies. Pluralism is conceptualized as a multidimensional and continuous phenomenon. At least two dimensions are recognized - cultural and social. Cultural pluralism refers to diversity in cultures ... Social pluralism concerns social segmentation into corporate groups as against statistical groupings and ranges from minimal integration in the political and economic institutions only, to maximal assimilation in various spheres ..." (Smootha 1975:71).

Skrywers soos Furnivall (1945), Smith en Kuper (1969) en Van den Berghe (1973) word met hierdie benadering waardeur die funksionering van sekere samelewings verklaar word, geassosieer. Die mees invloedryke en resente skrywer in dié verband is Van den Berghe. Hy probeer, soos sy kollegas, verklaar waarom sommige samelewings anders gestruktureer is as ander en onderskei só plurale samelewings wat uit verskillende korporatiewe groepe bestaan wat dikwels (dog nie noodwendig nie) verskillende kulturele eienskappe vertoon (1969:67). Aanvullend hiertoe bestaan daar parallelle sosiale strukture vir elke korporatiewe groep in so 'n plurale samelewing. Hoe meer verskillende groepe met hul eie sosiale strukture in 'n samelewing geïdentifiseer kan word, hoe meer divers is sulke samelewings en hoe groter kan die waardeverskille en gepaardgaande konflik tussen hulle wees (1975(a):5).

Van den Berghe beweer dat die konflikpotensiaal in samelewings waar slegs sosiale pluralisme bestaan (met ander-woorde afsonderlike sosiale strukture vir sekere groepe sonder die regverdiging van kultuurverskille daarby) hoër is as in gevalle waar besliste kulturele pluralisme ook bestaan. Eersgenoemde kom op vooroordeel en diskriminasie neer terwyl laasgenoemde 'n mate van regverdiging vir die afsonderlike strukturering van die samelewing bied (1967(a) en 1970:264).

Daarenteen word daar nie afsonderlike groepe en strukture in homogene samelewings aangetref nie, word alle strukture deur al die lede van sulke samelewings gedeel en bestaan daar 'n groot mate van waardekonsensus in sulke samelewings.

Die belang van hierdie benadering van Van den Berghe en sy kollegas vir die onderhawige studie, is eerstens dat hulle aanvaar dat kulturele pluralisme konflikpotensiaal vir die samelewing inhou (byvoorbeeld Smootha 1975:84) en tweedens, dat "... cultural pluralism between ethnic groups cannot exist without institutional duplication, and hence without social pluralism ..." (1967(b):135).

Die belang van kulturele pluralisme as benadering tot die staatkundige ordening van die samelewing is daarin geleë dat dit sekere groepe in die samelewing (naamlik afsonderlike kulturele of kultureel gedefinieerde groepe) as die strukturele elemente van sekere (plurale) samelewings uitsonder, in teenstelling met meer homogene samelewings waar afsonderlike kulturele groepe nie so belangrik is nie. Indien 'n spesifieke samelewing as "plurale" samelewing aanvaar word, is die verdere implikasie vir die demokratiese staatkundige ordening van daardie samelewing dat minstens afsonderlike kulturele en sosiale strukture vir die verskillende groepe op hulle versoek toegestaan behoort te word om die moontlikheid van konflik tussen hierdie groepe te verminder. Politieke en sosio-ekonomiese belange is gewoonlik gemeenskaplik en bind die groepe saam (Van den Berghe 1975:5). Empiries is vasgestel dat die konfliktpotensiaal in plurale samelewings normaalweg behoort te verminder indien die reg tot selfbeskikking oor bepaalde sosiokulturele aktiwiteite op versoek aan die onderskeie groepe verleen word (Capotorti 1979 en Lijphart 1979).

So beweer Smooha na aanleiding van Van den Berghe (1967(b):135) dat
" (t)heoretically it is expected that to sustain cultural pluralism it is necessary to maintain separate institutions like schools, churches and neighbourhoods, but why should culturally similar groups remain separate if not because of racism or ethnocentrism or for perpetuating inequality and domination? ..." (1975:78).

In situasies waar daar hoofsaaklik sosiale pluralisme bestaan as tegniek deur 'n meerderheidsgroep om politieke dominasie oor en diskriminasie en ongelyke behandeling teenoor minderheidsgroepe te bevestig, kan geen regverdiging vir die voortbestaan van afsonderlike strukture vir die verskillende groepe in die betrokke samelewings bestaan nie. Pluralisme as 'n preskriptiewe model vir die staatkundige ordening van 'n kultureel diverse samelewing kan dus slegs aanvaar word indien dit nie ongelykhede, diskriminasie en politieke dominasie van een meerderheidsgroep oor ander minderheidsgroepe daarstel of bevorder nie. Die motivering vir die skep van afsonderlike samelewingstrukture in plurale samelewings behoort dus steeds die kulturele diversiteit in die samelewing te wees en die feit dat die betrokke groepe op eie versoek sulke afsonderlike strukture verlang. Hierdie vereiste word in hoofstuk 2 in verband gebring met die verskynsel van etnisiteit.

Die twee vernaamste besware teen hierdie benadering kom enersyds uit die geledere van die funksionaliste en andersyds van marxiste wat beweer dat

1) dit kulturele verskille tussen groepe perpetueer en reïfiseer (vgl Van Dyke 1960:63 - funksionaliste); en 2) dit die belang van sosio-ekonomiese verskille en uitbuiting van een of meer minderheidsgroepe deur 'n meerderheidsgroep as die primêre oorsaak van konflik in die samelewing ignoreer (marxiste - sien Adam 1971:20 en Smootha 1975:80 vir meer besonderhede).

Beide punte van kritiek kan effektief weerlê word deur die volgende argumente.

1. Empiries kan bewys word dat plurale samelewings aan groter onstabiliteit en potensiële verandering as meer homogene samelewings onderhewig is (Van den Berghe 1973:970) en dat die vrywillige grondslag waarop afsonderlike etniese strukture aan groepe voorsien word op die potensiële buigsaamheid en aanpasbaarheid van die plurale model van samelewingsordening dui. Die perpetuering van minderheidsonderdrukking en diskriminasie kan nie binne die pluralisme geregverdig word nie.
2. Tweedens ontken die kulturele pluralisme nié die belang van klasse-uitbuiting en statusverskille as potensiële oorsake van konflik in die samelewing nie. Trouens, klasse- en kultuurverskille stem so dikwels ooreen in plurale samelewings dat dit baie moeilik is om uitsluitel te gee oor die primêre oorsaak van konflik in die betrokke samelewing (Smootha 1975:81 en Van den Berghe 1975(a)). Nogtans is kulturele pluraliste gewoonlik geneig om by oorwig van waarskynlikhede etniese konflik as primêre oorsaak aan te wys afhangende van die feite van elke geval. In afdeling 2.2.5, waar die verband tussen etnisiteit en klas bespreek word, word verder hieraan aandag gegee.

Uit hierdie kort oorsig oor Van den Berghe se idee van pluralisme is die verband met die groepsteoretici baie duidelik. Die belangrikste verskil is dat laasgenoemde vanuit 'n aanvaarding van die funksionalistiese uitgangspunt van 'n bestaande waardekonsensus in die samelewing argumenteer (vgl Dahl 1956:135), terwyl die kulturele pluraliste 'n plurale samelewing juis identifiseer op grond van die afwesigheid van 'n waardekonsensus in die samelewing en die aanwesigheid van konflik as gevolg hiervan (Van den Berghe 1975(a)). Van den Berghe het egter in 'n uiters belangwekkende artikel op die konvergensie tussen konflik- en konsensusteorieë oor die aard van die samelewing gewys (1963:695 ev). Hierdie benadering word by

uitstek in die kulturele pluralisme aangetref en bevestig die konseptuele verband tussen die politieke en kulturele pluralisme (sien ook Schermerhorn se bevestiging van Van den Berghe se standpunt 1970:58).

Hierdie aspek van kulturele pluralisme lei tot 'n volgende belangrike benadering, te wete konflikregulering.

1.3.4 Demokratiese Konflikregulering

Die aanvaarding van die bestaan van etniese konflik in plurale samelewings lei noodwendig tot die vraag op welke wyse hierdie konflik besleg behoort te word. Die uitstaande tegniek wat in die Westerse staatkundige teorie en praktyk na vore gekom het, is die demokratiese regeringsvorm. Hoewel baie uiteenlopende standpunte oor die kenmerke en definisie van 'n demokrasie bestaan (vgl Lijphart 1977(a): 4), word die standpunt van Dahl in sy formulering van die kenmerke van 'n "polyarchy" as redelik gesaghebbend beskou.

Lijphart aanvaar Dahl (1971:1-3) se formulering van 'n "polyarchy" as die ideaaltipiese eienskappe waarna demokratiese samelewings streef. Dit behels die responsiwiteit van 'n regering teenoor sy burgers se voorkeure (1971:1) en hou in dat die gelykheid en vryheid van die burgers van 'n staat belangrike eienskappe van 'n demokrasie is (vgl Pennock 1979:16 en Stankiewicz 1980:197). Alle individuele burgers van 'n staat behoort volgens Dahl oor die volgende geleenthede te beskik:

- "1. (t)o formulate their preferences;
 2. (t)o signify their preferences to their fellow citizens and the government by individual and collective action;
 3. (t)o have their preferences weighed equally in the conduct of government, that is weighed with no discrimination because of the content or source of the preference"
- (Dahl 1971:2).

Die gelykheidsidee slaan nie op verteenwoordiging nie. Dahl beweer op 'n ander plek dat "... democratic theory is concerned with processes by which ordinary citizens exert a relatively high degree of control over leaders ..." (1956:3).

Demokrasie slaan op die responsiwiteit tussen 'n regering en sy bevolking en dui op 'n akkurate weerspieëling van hul voorkeure en behoeftes in owerheidsbeleid. Binne 'n demokratiese regeringsvorm behoort vrylike bewinds- en beleidsveranderings dus moontlik te wees sowel as vrye deelname van kiesers aan die regeerproses in die samelewing.

'n Demokrasie word gekenmerk deur die praktiese toepassing van die volgende beginsels (sien Pennock 1979, Dahl 1971 en Stankiewicz 1980):

- die vryheid, gelykheid en voorspoed van individue in die samelewing;
- indirekte beheer van die bevolking oor die formulering van owerheidsbeleid deur verteenwoordigers af te vaardig om namens hulle besluite te neem en deur kontrole oor die verteenwoordigers uit te oefen;
- die hou van gereelde verkiesings vir hierdie doel waaraan soveel as moontlik kiesers behoort deel te neem; en
- die gesaghebbendheid van owerheidsbesluite en die vrywillige onderwerping van die bevolking hieraan (met ander woorde die afwesigheid van dwang om regeringsbeleid uit te voer). Hierdie beginsel impliseer dat die beleid van die regering billik en regverdig en deur soveel moontlik van die lede van 'n samelewing aanvaar word sodat stabiliteit verkry word.

Die wyse waarop hierdie demokratiese beginsels ge-operasionaliseer word, kan tussen samelewings verskil (vgl Lijphart 1968:3 ev). Die bekendste demokratiese regeringsvorm is die sogenaamde Britse Westminstermodel wat daarop ingestel is om die meerderheid kiesers in 'n samelewing se menings te weerspieël ongeag hul groepsaffiliasies. Hierdie regeringsvorm is nie in staat om etniese minderheidsgroepe se belange doeltreffend op staatkundige wyse in plurale samelewings te akkommodeer nie. Lijphart het egter 'n variasie daarvan wat hy konsosiasiedemokrasie noem deur empiriese navorsing as 'n redelik doeltreffende demokratiese konflikregulerende formule in sulke samelewings geïdentifiseer (1977(a). Sien afdeling 3.5.3.2 vir die inhoud hiervan).

Volgens Lijphart, asook skrywers soos Daalder (1974), Lorwin (1971), McRae (1974), Nordlinger (1972) en ander, is dit dus moontlik om demokratiese konflikregulering in plurale samelewings toe te pas en behoort dit nagestreef

te word. Die beginsels waarop hierdie konflikregulering berus, is aanvullend tot bogenoemde demokratiese beginsels en behels die volgende (vgl Lively 1978:188):

- die aanvaarding van die etniese groepsbasis van die samelewing;
- die erkenning en beskerming van etniese belangeverskille in die samelewing (vgl Lijphart se minderheidsveto); en
- die erkenning van die beginsels van sowel vrywillige selfbeskikking oor afsonderlike etniese belange (segmentele outonomie volgens Lijphart) as effektiewe gesamentlike besluitneming deur alle betrokke groepe oor gemeenskaplike belange (koalisiereregering en proporsionaliteit by Lijphart).

Die etniese waardedissensus in plurale samelewings behoort deur regulering sover moontlik op 'n demokratiese wyse in waardekonsensus omskep te word (Nordlinger 1972:2, 32 ev). Waar konsensus nie moontlik is nie, moet verskille aanvaar en sover moontlik gedepolitiseer en gereguleer word (Jackson en Stein 1971:120, 125 en Nordlinger 1972:3 ev). Op hierdie wyse kan die intensiteit van die etniese konflikpotensiaal verminder word (Nordlinger 1972:7 ev).

Verteenwoordigers van die konflikreguleringsbenadering tot plurale samelewings aanvaar dus ook soos die pluraliste dat die diversiteit in die samelewing en selfs die konflik as gevolg daarvan sal bly voortbestaan, maar dat dit deur owerheidsoptrede gereguleer behoort te word sodat dit beheerbaar en nie so intens is nie. Nordlinger omskryf konflik as intens "... when a large number of conflict group members attach overwhelming importance to the issues at stake, or manifest strongly held antagonistic beliefs and emotions toward the opposing segment, or both ..." (1972:9).

Die sukses van demokratiese konflikregulering kan gemeet word aan die aanwesigheid van politieke stabiliteit in die samelewing, met ander woorde die afwesigheid van wydverspreide politieke geweldpleging én regeringsonderdrukkingsmaatreëls (Nordlinger 1972:11 ev, Hurwitz 1973:449 ev en Lijphart 1977(a):4 ev). Konflikreguleringsteoretici formuleer bepaalde demokratiese strategieë of tegnieke om die intensiteit van konflik in die verdeelde samelewings te verminder. Hierdie tegnieke word omskryf as "... those decision-

making procedures, political arrangements and behavioral rules which are potentially capable of accommodating antagonistic groups to one another, thereby providing the framework within which severe conflicts are regulated ..." (Nordlinger 1972:20).

In hoofstuk 3 word die belangrikste van hierdie tegnieke uiteengesit en in die verdere verloop van die studie word 'n nuwe model bevattende elemente hieruit asook nuwe tegnieke geformuleer met die doel om 'n bevredigende effektiewe akkommodasie van etniese groepe in sekere situasies in plurale samelewings te bewerkstellig. Die vereistes vir so 'n model is reeds in afdeling 1.2.4 behandel.

Die standpunt dat etniese konflik in 'n plurale samelewing deur een of ander demokratiese vorm van konflikregulering besleg behoort te word, word vir doeleindes van hierdie studie as uitgangspunt aanvaar. Met demokrasie word die algemene eienskappe wat Dahl geformuleer het, sowel as dié wat Lijphart en ander as noodsaaklik beskou vir demokratiese konflikregulering in plurale samelewings, bedoel.

Effektiewe of suksesvolle demokratiese akkommodasie hou enersyds die verlaging van die intensiteit van die konflikpotensiaal in 'n samelewing (soos Nordlinger dit hierbo omskryf het) in, sodat die stabiliteit in die samelewing verhoog word. Andersyds behels dit die deelname aan of verteenwoordiging in besluitnemingsprosesse van die owerheid deur alle betekenisvolle etniese groepe in 'n plurale samelewing op so 'n wyse dat hulle die gesaghebbende verdeling van skaars waardes in die samelewing in hul guns kan beïnvloed of dat dit minstens in verhouding met hul getalleposisie in die betrokke samelewing is. Die tevredenheid al dan nie van etniese groepe met die wyse waarop hul aspirasies op staatkundige vlak geakkommodeer word, beïnvloed die stabiliteit van die samelewing.

1.3.5 Neo-institusionele Benadering

Die institusionele benadering tot sosiale verskynsels sentreer spesifiek rondom die verhouding tussen vryheid en gesag in 'n demokratiese samelewing (Apter 1977:143). Dit aanvaar die demokratiese ideale van vryheid, gelykheid (of regverdigheid) en responsiwiteit wat deur 'n regering nagestrewre behoort te word, dog bring 'n aanvullende doelwit na vore, naamlik stabiliteit, gesag en orde voorsien deur doeltreffende owerheidstrukture. Hierdie benadering gaan van die standpunt uit dat die samestelling, bevoegdhede en funksionering van die owerheidsinstellings of staat-

kundige strukture in 'n samelewing die primêre fokus van navorsers in die staatkunde behoort te wees aangesien hierdie strukture en hul funksies bepalend vir alle aktiwiteite in die samelewing is (Apter 1977:169).

Institusionalisme fokus dus op die konkretisering van samelewingswaardes in die vorm van gesaghebbende en afdwingbare voorskrifte wat 'n raamwerk vir samelewingsaktiwiteite vorm en deur die owerheid geformuleer, uitgevoer en afgedwing word om orde en stabiliteit in 'n samelewing te handhaaf. Vir hierdie doel word verskillende aspekte rakende die samestelling, bevoegdhede en funksionering van owerheidstrukture ondersoek in 'n poging om die gewenste balans tussen demokratiese vryheid en 'n stabiele en ordelike samelewingstruktuur te verkry:

"The problem of excessive decentralization and participation is that no decisions can be made. Too much democracy can result in stalemate. But, too much concentration of power to a few all-powerful individuals or jurisdictions will impair democracy. Finding the appropriate balance between these is to the institutionalist the main object ..." (Apter 1977:1972).

Die institusionele benadering is 'n operasionele benadering deurdat dit instrumente of middele probeer formuleer waardeur sekere doelwitte in 'n samelewing bereik kan word. Dit het in die negentiende eeu in Europa en die VSA ontstaan in reaksie op die toe heersende filosofiese en teologiese benaderings tot die samelewing wat baie abstrak, teoreties en ver verwyderd van kontemporêre samelewingsrealiteite was (vgl Merkl 1970:330).

Gedurende die eerste helfte van die twintigste eeu het hierdie relatief statiese fokus op die politiek vervaag ten gunste van 'n toenemende fokus op die meer dinamiese aspekte van politieke verskynsels, naamlik wie die akteurs in die politieke proses is, hoe hierdie proses verloop en wat die inhoud daarvan is (vgl Hayes en Hedlund 1970 en Apter 1977:213 ev). Hierdie mikro-analise van die politiek het egter sodanig tegnies en metodologies gefokus geraak (sien Somit en Tanenhaus 1970:45) dat dit net soos die filosofiese benadering eeue vantevore irrelevant vir kontemporêre samelewingsprobleme begin word het (vgl Easton 1971:325-327).

'n Neo-institusionele benadering wat spesifiek weer die verband tussen die individu en die owerheidstruktuur begin ondersoek het, het onlangs na vore gekom. Dit sentreer rondom die relevansie van akademiese navorsing vir samelewingsprobleme en het weereens die rol van owerheidstrukture en funksies

in dié verband beklemtoon en veral begin konsentreer op die doeltreffendheid van owerheidsbeleid vir die oplossing van samelewingsvraagstukke soos diskriminasie, armoede, geweldpleging, ensovoorts (vgl Lasswell 1951 en Easton 1971:325 ev). So verklaar Easton dat "... the times now call for dedication in the application of whatever knowledge we may have to transparently critical problems ..." (1971:337).

Hierdie benadering vorm huidiglik 'n belangrike mededingende paradigma in die studie van politieke verskynsels (Kuhn 1970:174). Apter en Andrain noem dit 'n normatiewe strukturele benadering (1972:18) en Rudner 'n teleologiese benadering (1966:181). Die navorsingsprojek wat hier onderneem word, word gedoen in die gees van die neo-institusionele benadering tot die staatkunde. Anders as die heersende fokus op beleidsontleding word hier egter op die meer statiese aspekte van die staatkunde gekonsentreer. Daar word naamlik 'n fokus op etnisiteit as 'n potensiële konflikgenererende krag in die moderne samelewing gerig en gepoog om 'n remedie te formuleer vir sekere van die negatiewe gevolge van etnisiteit in die vorm van die demokratiese tegniek van gemeenskapsoutonomie wat die effektiewe staatkundige akkommodasie van etniese groepe in sekere situasies in 'n samelewing tot gevolg behoort te hê. Daardeur behoort die etniese konflikpotensiaal in 'n samelewing af te neem.

1.4 UITGANGSPUNTE EN HIPOTEESES

Die verskillende benaderings wat hierbo kortliks uiteengesit is, kombineer in die vorm van enkele spesifieke normatiewe uitgangspunte vir die formulering van 'n algemeen voorskrywende model (soos hierbo in afdeling 1.2.4 verduidelik is) om sekere geografies verspreide etniese groepe in plurale samelewings doeltreffend staatkundig te akkommodeer.

Eerstens word die standpunt gehuldig dat wetenskaplike navorsing relevant vir samelewingsprobleme behoort te wees en verder daarop toegespits behoort te wees om hierdie probleme op te los of te verbeter.

Tweedens word aanvaar dat etniese konflik die grootste probleem in kontemporêre plurale samelewings is en ernstige wetenskaplike aandag behoort te geniet.

Derdens word aanvaar dat 'n interdisiplinêre benadering tot die verskynsel van etnisiteit in die samelewing en die staatkundige akkommodasie daarvan 'n meer akkurate perspektief op die onderwerp bied as 'n enkelvoudige benadering daartoe.

Vierdens word die politieke proses in 'n samelewing gekonseptualiseer as 'n stryd hoofsaaklik tussen verskillende belangegroepe (of hul verteenwoordigers) om die beïnvloeding van of beheer oor die proses van gesaghebbende verdeling van skaars waardes in die betrokke samelewing.

Vyfdens wil dit voorkom asof etniese groepe in plurale samelewings die belangrikste partye tot politieke mededinging is en dit word aanvaar dat etniese verskille tot intense konflik in hierdie samelewings kan lei as daar sprake van diskriminerende optredes teenoor sekere etniese groepe is.

Sesdens word aanvaar dat hierdie konflik op demokratiese wyse in plurale samelewings besleg behoort te word.

In die sewende plek word aanvaar dat die volgende beginsels in die proses van demokratiese konflikregulering in plurale samelewings geïmplementeer behoort te word:

- die beheer van die bevolking oor beleidsformulering deur middel van gereëld vry verkiesings;
- die afwesigheid van dwang om regeringsbeleid deur te voer en die vrywillige onderwerping van die bevolking aan gesaghebbende owerheidsbesluite om sodoende die stabiliteit van die stelsel te bevorder;
- die erkenning van die etniese groepsgrondslag van plurale samelewings en van die beginsel van groepsregte naas individuele regte;
- die erkenning van belangeverskille en -konflik tussen groepe in 'n plurale samelewing as gevolg van etniese verskille tussen die groepe;
- die vryheid van keuse van individue en etniese groepe met betrekking tot soveel samelewingsaktiwiteite as moontlik (insluitende die beginsels van segmentele outonomie en devolusie van owerheidsgesag);

- die erkenning van die beginsels van vrywillige selfbeskikking oor afsonderlike etniese belange sowel as gesamentlike besluitneming oor gemeenskaplike belange in die samelewing, met inagneming van die maatstawwe van doeltreffendheid en praktiese uitvoerbaarheid van owerheidsoptredes;
- die gelyke behandeling en voorsiening van gelyke geleenthede vir alle persone in die samelewing wat burgers van die staat is; en
- die billike verdeling van skaars waardes in die samelewing.

Teen die agtergrond van hierdie uitgangspunte kan enkele werkbare hipoteses nou geformuleer word wat tentatief as riglyne vir die ontwikkeling van 'n model kan dien en waarvan die geldigheid in die verdere verloop van die studie getoets sal word. Hierdie hipoteses word vervolgens uiteengesit.

Eerstens wil dit voorkom asof etnisiteit 'n neutrale ordeningsmaatstaf vir die strukturering van plurale samelewings kan wees sonder dat dit noodwendig met diskriminasie gepaard hoef te gaan (sien Van den Berghe 1976, Capotorti 1979, Van Dyke 1977 en Bekker 1975).

Tweedens wil dit voorkom asof die groepsgrondslag van samelewings toenemend 'n etniese groepsgrondslag word (vgl Van den Berghe 1976:250 ev, Glazer 1975, Said en Simmons 1976:5 ev).

Derdens lyk dit asof hierdie etniese groepsgrondslag van samelewings toenemend deur die internasionale gemeenskap erken en geïnstitutionaliseer word (vgl Capotorti 1979, Fawcett 1979, Van Dyke 1977).

Vierdens blyk dit dat daar 'n behoefte bestaan aan 'n werkbare demokratiese formule om etniese groepe wat geografies verspreid in plurale samelewings voorkom effektief staatkundig te akkommodeer (Capotorti 1979:51, Duchacek 1979:59 ev en Jewell 1977:20).

In die vyfde plek wil dit voorkom asof die tegniek van etniese groepsverteenvoordiging of gemeenskapsoutonomie (waardeur die institutionalisering van etnisiteit in 'n samelewing erken word) 'n suksesvolle, effektiewe demokratiese tegniek is om die intensiteit van die konflikspotensiaal in plurale samelewings te verminder (vgl Senelle 1978, Aun 1951, MaCartney 1968).

Sedens kom dit voor asof die tegniek van gemeenskapsoutonomie die identifikasie van persone as behorende tot een of ander etniese groep impliseer (Aun 1951, Francis 1976:98 en McRae 1978).

In die sewende plek vereis die erkenning van etnisiteit die daarstelling van staatkundige strukture en ander gemeenskapsfasiliteite om gemeenskaplike belange te behartig sowel as die daarstelling van afsonderlike strukture en fasiliteite op versoek van sekere etniese groepe om hul afsonderlike etniese belange te behartig (Aun 1951, Senelle 1978, McCartney 1968, Bekker 1975:15 en 16).

In die agste plek impliseer die tegniek van gemeenskapsoutonomie die nie-diskriminerende gebruik van etnisiteit as 'n deurlopende neutrale maatstaf by die samestelling van en bevoegdheidsverdeling tussen hierdie strukture (Van den Berghe 1975:8 ev en Bekker 1975:15).

1.5 SISTEMATISERING VAN GEGEWENS

Die hipoteses wat hierbo ter operasionalisering van die probleemstelling (afdeling 1.1.3) geformuleer is, is aan 'n teoretiese en empiriese ondersoek onderwerp soos in afdeling 1.2 uiteengesit is. Die resultate van hierdie ondersoek behels die res van die proefskrif.

Hoofstuk 2 bevat 'n konseptuele oorsig oor en beskrywing van die verskynsel van etnisiteit in die samelewing. Verskillende dimensies van etnisiteit word onderskei, die ontwikkeling van die verskynsel beskryf en die huidige voorkoms van etnisiteit in die wêreld uiteengesit. Hieruit blyk dat etnisiteit in wese 'n neutrale samelewingsverskynsel is wat toenemende belang oor die wêreld heen wek.

Hoofstuk 3 bevat 'n uiteensetting van die verskillende tegnieke waardeer etnisiteit staatkundig in 'n samelewing geakkommodeer kan word, asook 'n oorsig oor die ontstaan en ontwikkeling van politieke verteenwoordiging om die groepsgrondslag van verteenwoordiging aan te dui. Die bespreking lei tot die gevolgtrekkings dat die etniese groepsgrondslag van samelewings toenemend op internasionale vlak erken word en dat die tegniek van gemeenskapsoutonomie 'n belangrike formule is om geografies verspreide etniese groepe staatkundig te akkommodeer.

In hoofstuk 4 word die sewe gevallestudies waar gemeenskapsoutonomie tot dusver die duidelikste toegepas is, beskryf en ontleed om die inhoud en effektiwiteit van die tegniek te beoordeel. Dit lei tot die gevolgtrekking dat die tegniek wel 'n doeltreffende demokratiese konflikreguleringsinstrument kan wees, onderhewig aan sekere voorwaardes. Die drie belangrikste implikasies van die tegniek word dan in daaropvolgende hoofstukke bespreek en ontleed.

Hoofstuk 5 bevat 'n oorsig oor die probleem van etniese identifikasie en klassifikasie in verskeie samelewings wat 'n voorvereiste blyk te wees by die toepassing van die tegniek van gemeenskapsoutonomie. Dit lei tot die gevolgtrekking dat vrywillige identifikasie aangevul deur enkele ander demokraties aanvaarbare maatstawwe vir identifikasie vir hierdie doel gebruik kan en behoort te word.

Hoofstuk 6 bevat 'n oorsig oor die gebruik van metodes van afsonderlike etniese of kommunale verteenwoordiging as 'n tegniek om gemeenskaplike wetgewende liggame saam te stel. Daaruit blyk dat die tegniek in beginsel aanvaarbaar behoort te wees indien dit nie met diskriminasie gepaard gaan nie.

In hoofstuk 7 word die vraagstuk van afsonderlike etniese en gemeenskaplike belange en strukture bespreek en na aanleiding van die ervaring in enkele samelewings word maatstawwe vir die onderskeid tussen hierdie belange geformuleer.

Teen die einde van elke hoofstuk word die vernaamste bevindinge in die vorm van riglyne vir die ontwikkeling van 'n algemene model om geografies verspreide etniese groepe suksesvol staatkundig te akkommodeer, geformuleer. Hierdie riglyne word in hoofstuk 8 in die vorm van 'n model saamgevat en ter illustrasie van die potensiaal daarvan op Suid-Afrika toegepas.

Verskeie bylaes word aangeheg ten einde sekere aspekte onder bespreking te illustreer. Die alfabetiese bibliografie bevat 'n lys van bronne waarna in die teks verwys is.

HOOFSTUK 2

ETNISITEIT AS SAMELEWINGSVERSKYNSEL

Die vraagstuk van etnisiteit is 'n verskynsel wat dwarsoor die wêreld toenemende aandag begin geniet. Sowel in industriële as in ontwikkelende samelewings word 'n groterwordende neiging aangetref om etnisiteit as belangrike (en soms selfs deurslaggewende) determinant van menslike gedrag te identifiseer. Selfs in samelewings wat vroeër as etnies homogene samelewings beskou is, word deesdae aansprake van beweerde minderheidsgroepe om die erkenning van hul afsonderlike "identiteit" aangetref. Een van die mees gesaghebbende skrywers oor die onderwerp meen dat "... the ethnic group is tending to become, in many countries, a more significant basis for social organization and for individual identification ..." (Glazer 1975(a):9).

'n Ander skrywer gaan sover om te beweer dat "... ethnic differences are the single most important source of large scale conflict within states, and they are frequently instrumental in wars between countries as well ..." (Heisler 1977:1. Sien ook die navorsing van Hewitt 1977:151 in dié verband).

'n Derde navorser wat 'n insiggewende studie van die ontwikkeling van nasionalisme in Europa gemaak het, Walker Connor, beweer dat "... by the end of World War II, all but three of the states of Europe either were the result of ethno-national aspirations or had lost substantial territory because of them ..." (1977(b):26).

In al drie die oorblywende state waarna Connor verwys, speel etnisiteit 'n baie belangrike en soms selfs deurslaggewende rol. Portugal is relatief etnies homogeen, Switserland het belangrike historiese etniese verskille en in Spanje begin etniese minderhede al groter aansprake op die regering maak en het die huidige konflik in die land 'n belangrike etniese oorsprong (vgl Connor 1967:40-43). Connor sien die ideologiese dimensie van etnisiteit as die belangrikste determinant van politieke konflik in Europa (1973:5). Morrison en Stephenson beweer met betrekking tot Afrikastate dat "... cultural pluralism is a critical basis of conflict in these nations ..." (1972:103).

Hulle het na 'n omvattende empiriese ondersoek tot die gevolgtrekking gekom dat kulturele pluralisme (die gevolg van etnisiteit) die belangrikste oorsaak van konflik in die meeste Afrikastate was.

Die redakteurs van 'n bundel essays oor die gevolge van etnisiteit op internasionale vlak bevestig hierdie standpunte soos volg:

"... the most significant violence after 1945 has found its casus belli in ethnic, tribal and racial disputes that have often exerted a spillover effect in international politics ..." (Said en Simmons 1977:16; sien Hewitt 1977:151 ter staving hiervan).

Nog 'n gesaghebbende skrywer maak die kategoriese stelling dat etnisiteit die belangrikste grondslag van konflik gedurende die laaste paar dekades van die twintigste eeu sal wees (Aron, aangehaal in Said en Simmons 1977:17).

Hierdie enkele aanhalings dui almal op die prominensie wat deur navorsers aan die rol van etnisiteit in die moderne samelewing toegeken word. Dit word nie in hierdie studie beweer dat etnisiteit die enigste determinant van konflik is nie, dog dat dit in sommige situasies (waar etniese verskille in die samelewingstruktuur geïnstitusioneel is) die belangrikste oorsaak van konflik kan wees. Dit is in ooreenstemming met die kultureel pluralistiese benadering wat in hoofstuk 1 kortliks as uitgangspunt verduidelik is. Die bydraende (dog ondergeskikte) rol van sosio-ekonomiese verskille tot konflik tussen groepe word verder in afdeling 2.2.5 verduidelik.

Die belang van etnisiteit by die ontstaan van konflik dwarsoor die wêreld word dus hier as uitgangspunt aanvaar. Verder word aanvaar dat etnisiteit in die toekoms toenemend belangrik sal word as maatstaf waarvolgens samelewings georganiseer word. Die redes daarvoor word in afdeling 2.4 uiteengesit.

Die belangrikheid van die rol wat etnisiteit in die meeste samelewings speel, word verder bevestig deur die feit dat internasionale organisasies soos die V.N. en die Europese Gemeenskap besig is om ernstige oorweging te skenk aan die formulering van 'n internasionale ooreenkoms oor die regte van "persone behorende tot etniese, godsdienstige en taalkundige minderhede" binne die grense van hul ledestate (sien hoofstuk 3, Capotorti 1979 en Fawcett 1979).

Die besef van die belang van etnisiteit het egter as gevolg van 'n verskeidenheid oorwegings nog nie ten volle posgevat nie. Die belangrikste redes

hiervoor is waarskynlik onkunde en wanopvattinge oor die werklike aard en implikasies van die verskynsel (sien afdeling 2.4.5 vir 'n oorsig oor die vernaamste beperkende faktore by die erkenning van etnisiteit as 'n belangrike "krag" in die samelewing).

In dié hoofstuk sal die verskynsel van etnisiteit dus ontleed word om vas te stel wat die aard en kenmerke daarvan is, hoe etnisiteit ontstaan en ontwikkel en wat die huidige posisie met betrekking tot die oplewing en verspreiding daarvan oor die wêreld heen is. Die bespreking word afgesluit met die formulering van enkele riglyne vir die ontwikkeling van 'n algemene model met die oog op die akkommodasie van etnisiteit op staatkundige vlak in die samelewing.

2.1 DIE BEGRIP 'ETNISITEIT'

Die verskynsel van etnisiteit is geen resente of selfs beperkte verskynsel nie. Dit is alreeds in die vroegste tye in samelewings regoor die wêreld aangetref. Dit behels 'n kollektiewe bewustheid van "andersheid" tussen mense op grond van die waarneming van werklike of beweerde verskille tussen spesifieke individue of groepe van individue op grond van verskillende velkleure, tale, godsdienste, lewenswyses, nasionalismes, ensovoorts. Hierdie determinante van etnisiteit bring 'n onderskeid tussen "ons" en "hulle" teweeg en beïnvloed die persepsie van beweerde gemeenskaplike of afsonderlike belange van mense. As gevolg van die toenemende diversiteit van kulture en rasse in die wêreld is die verskynsel van etnisiteit nie vreemd aan die moderne samelewing nie.

Die begrip "etnisiteit" is egter 'n resente benaming om hierdie oeroue samelewingsverskynsel te beskryf (Van den Berghe 1976:242). Dit is eers in 1972 vir die eerste keer opgeneem in die Oxford English Dictionary, waar die ontstaan daarvan aan David Riesman toegeskryf word hoewel dit in 1961 al in Websters New International Dictionary opgeneem is (Glazer en Moynihan 1975:1). Selfs wat akademiese literatuur betref is dit van resente oorsprong. Sowel Theodorson se Modern Dictionary of Sociology (1969) as die vroeër uitgawe van Gould en Kolb se Dictionary of the Social Sciences (1964) bevat die begrip "etniese groep" dog nie "etnisiteit" nie. Die gesaghebbende International Encyclopedia of the Social Sciences (1968) het slegs 'n inskrywing vir "ethnic groups" en geen verwysing onder hierdie opskrif na "ethnicity" nie.

Die terminologiese oorsprong van die begrip etnisiteit (soos ook etniese groep) is uit die klassieke Grieks afkomstig waar ethnos gebruik is om 'n groep mense van dieselfde afkoms aan te dui (Keyes 1976:202 en Connor 1978:53). Hierdie betekenis is later uitgebrei (sien volgende afdeling). Die inhoud van wat vandag toenemend as etnisiteit bekend staan, word ook onder andere beskryf as primordialisme (Shils 1957 en Geertz 1963:109); stamgebondenheid of tribalisme (Kasfir 1979:367 en Connor 1978:72 gee 'n goeie beskrywing van dié begrip soos veral gebruik deur volkekundiges); kommunalisme (Melson en Wolpe 1970:1112 ev); parochialisme (sien Connor 1978:76 se opmerkings); subnasionaisme (byvoorbeeld Olorunsola 1972); kulturele pluralisme (vgl Young 1976) en gemeenskapspluralisme ("community pluralism" - White 1978:149).

As sosiale verskynsel was etnisiteit aanvanklik die studiefokus van slegs volkekundiges. Vandaar die koppeling van die begrip met stamgebondenheid, primordialisme en kommunalisme (vgl Narroll 1964:283 ev, Despres 1975:1, Voget 1975:7 ev en Honigman 1976:111).

Teen die veertigerjare het die sosioloë die begrip "etniese groep" ontdek (vgl Francis 1947:393 ev, Bloom 1948 ev, Hatt 1948:36 ev, Gouldner 1970:224 en Weber 1961) en het die fokus van die kulturele inhoud van die verskynsel na intergroepsverhoudinge verskuif. Despres verduidelik die situasie in 1975 so:

"The study of ethnic and racial phenomena is deeply rooted in the intellectual tradition of anthropology and related social science disciplines. The range and specificity of focus attending the investigation of these phenomena have varied considerably in terms of the theoretical currents of particular disciplines and clearly these currents are as much the product of economic and political forces as they are the product of independent thought " (1975:1).

Eers vanaf die middel sestigs toe die geskrifte van antropoloë soos Furnivall (1948), Smith en Kuper (1969) en sosioloë soos Van den Berghe (1965 en 1969) en Moynihan en Glazer (1963) bekend begin word het, het politikoloë, volke- en staatsreggeleerdes die belang van hierdie verskynsel vir die politieke regulering van die samelewing begin besef en het dit onder die breë benaming van kulturele pluralisme 'n staatkundige dimensie begin aanneem (vgl Said en Simmons 1976:16, Vosloo 1974, Capotorti 1979, Senelle 1971 en 1978 en Young 1976). Vandag

word beweer dat etniese groepe primêr politieke groeperinge is (Cohen 1969:190 en Du Pisani 1977:79) en in Suid-Afrika word bestaande etniese verskille in die samelewing byvoorbeeld gebruik om 'n politieke ideologie wat vir die res van die wêreld onaanybaarbaar is, te regverdig. As gevolg van laasgenoemde gebruik het die begrip etnisiteit 'n stigma opgedoen wat die betekenis en gebruik daarvan dikwels 'n geykte en emosiebelaaide inhoud gee.

Die verskille in die volkekundige, sosiologiese, politieke en ideologiese benaderings tot etnisiteit het egter soveel teenstrydige interpretasies van en standpunte met betrekking tot die aard van die verskynsel ontlok dat dit vervolgens nodig is om 'n sistematisering en duidelike uiteensetting van die vernaamste eienskappe van etnisiteit vir die doeleindes van hierdie studie te gee.

2.2 INHOUD EN EIENSKAPPE VAN ETNISITEIT

Etnisiteit is 'n komplekse multidimensionele verskynsel in die samelewing. Soos met baie ander analitiese begrippe in die sosiale wetenskappe die geval is, bestaan daar nie altyd eenstemmigheid by denkers oor die presiese inhoud/betekenis hiervan nie. Een van die verklarings vir hierdie gebrek aan eenstemmigheid oor die betekenis van etnisiteit is (soos hierbo gemeld) ongetwyfeld die feit dat die interdisiplinêre aard van hierdie verskynsel eers onlangs in die akademiese wêreld tot sy reg gekom het as gevolg van die toenemende belangstelling in die interdisiplinêre studie van sosiale verskynsels dwarsoor die wêreld (Despres 1975:194). Hierdie ontwikkeling het teweeggebring dat uiteenlopende en soms botsende beskouinge oor etnisiteit by onder andere antropoloë, sosioloë en politikoloë eers vanaf ongeveer 1960 versoen kon word in 'n omvattende perspektief op hierdie verskynsel wat vir die meeste akademici aanvaarbare elemente bevat. Die ontstaan en ontwikkelingsgang van etnisiteit as sosio-politieke verskynsel word in afdeling 2.4 meer breedvoerig uiteengesit.

2.2.1 Omskrywing

VIR DOELEINDES VAN HIERDIE STUDIE WORD ETNISITEIT GEKONSEPTUALISEER AS 'N BESKRYWENDE SAMBREELTERM VIR 'N GEMEENSAP-LIKE GROEPSBEWUSSYN WAT EEN GROEP PERSONE VAN 'N ANDER ONDERSKEI OP GROND VAN WERKLIKE OF GEWAANDE VERSKILLE TUSSEN SOSIOKULTUREEL VERWERFDE EIENSKAPPE EN/OF SOSIOKULTUREEL GEDEFINIEERDE AANGEBORE EIENSKAPPE.

Die uitstaande kenmerke van hierdie siening van etnisiteit is enersyds die sosiokulturele inhoud en andersyds die omvattendheid daarvan. Wat die kulturele aspek betref, word etnisiteit vir analitiese doeleindes van klas onderskei deurdat eersgenoemde die sosiokulturele aspekte en laasgenoemde die sosio-ekonomiese aspekte van die samelewing behels. Hierdie onderskeid word deurgaans deur die meer gesaghebbende skrywers oor die onderwerp gehandhaaf, soos later sal blyk. Die omskrywing is verder baie omvattend deurdat dit sowel bestaande (objektiewe) verskille tussen mense as beweerde of gewaande verskille (subjektief waargenome "verskille") insluit en dit sowel kultureel verwerfde of aangeleerde verskille wat dinamies en aan verandering onderhewig is, as kultureel gedefinieerde aangebore verskille wat staties en onveranderlik is, insluit .

Kultureel verwerfde eienskappe sluit kultuur in 'n algemene sin asook afsonderlike elemente daarvan in. Onder kultuur word 'n gemeenskaplike lewens-en-wêreldbeskouing, waardesisteen, lewenswyse, tradisies, gebruike, simbole en optredes in 'n baie wye sin verstaan (Theodorson 1969, Singer 1968:527 ev, Gould en Kolb 1964). Dit sluit taal, musiek, toneel, drama, kuns, godsdiens, nasionalisme, opvoeding, en ander aktiwiteite wat op die geestelike behoeftes en welsyn van 'n spesifieke groep mense toegespits is, in (vgl oor die algemeen Bernardi 1977, Cafagna 1960, White 1959 en Kroeber en Kluckhohn 1952).

In teenstelling met hierdie sosiokultureel verwerfde eienskappe wat indikatore van etnisiteit is, is sosio-ekonomies verwerfde eienskappe indikatore van 'n bepaalde klas in die samelewing. Dit dui op die verwerwing van 'n sekere materiële statusposisie met betrekking tot rykdom, agting, respek en stand. Indikatore van status is beroep, inkomste, onderwyspeil, lewenstandaard en ander simbole van materiële welsyn (Rhodie 1977:98, Van den Berghe 1970, Gordon 1978:211 ev).

Sekere onveranderlike, aangebore eienskappe wat gewoonlik deur sosialisasie 'n sosiokulturele inhoud verkry en aanvullend tot normale kultureel verwerfde eienskappe as indikatore van etnisiteit gesien word, is eienskappe soos biogenetiese kenmerke en afkoms. Eersgenoemde behels 'n beweerde gemeenskaplike velkleur, gelaatstrekke, haartekstuur, liggaamsbou en ander fisiese eienskappe wat as rasse-eienskappe bekendstaan (vgl Banton 1966:1 ev en 1977), terwyl afkoms 'n gemeenskaplike geskiedenis, voorouers, gebied of streek insluit (vgl Anderson en andere 1974:23 veral oor "regionalism").

Verskeie skrywers aanvaar nie altyd die sosiokulturele inhoud van 'n aangebore eienskap soos ras nie en stel dit dikwels teenoor etnisiteit as 'n afsonderlike eienskap waaroor minderheidsgroepe in 'n samelewing kan beskik (vgl Van den Berghe 1976:242). Dit is egter 'n meer akkurate siening om ras as komponent van 'n breë etnisiteit te sien (Cox 1970:390, Miles 1980:171 en Berreman 1972:390). Dieselfde gebeur met onderskeibare aspekte van kultuur soos godsdiens en taal (sien byvoorbeeld Capotorti 1979). Ook in hierdie geval is 'n beginselonderskeid nie nodig nie soos uit die verdere bespreking hieronder sal blyk.

Hierdie eienskappe van etnisiteit openbaar die kompleksiteit en multidimensionaliteit van die verskynsel. Om die aard en implikasies daarvan na behore te begryp is dit nodig om in meer besonderhede na elk van hierdie dimensies en die probleme wat daaruit voortspruit, te gaan kyk:

2.2.2 Objektiewe Dimensie

Die eerste probleem wat opduik is die onderskeid tussen bestaande (objektiewe) en beweerde (subjektiewe) verskille en ooreenkomste tussen persone. As gevolg van die vroeëre aandag wat etnisiteit in die volkekunde gekry het, is die inhoud daarvan deur sekere skrywers beperk tot objektief waarneembare (met ander woorde bestaande) verskille en ooreenkomste tussen mense. Hierdie skrywers (veral kulturele antropoloë soos Narroll 1964) was van mening dat daar slegs van 'n onderskeibare etniese groep sprake kan wees as sulke objektief waarneembare kulturele verskille tussen die groep en ander lede van dieselfde samelewing bestaan. Hierdie siening is later deur sosio-loë oorgeneem wat byvoorbeeld die totstandkoming van 'n etniese groep beskryf in 'n situasie waar "... man is separated from man, not only by real or assumed psychological traits, but by differences of group traditions, national or regional or religious that may or may not be associated with biological distinctions. Groups whose members share a unique social and cultural heritage passed on from one generation to the next are known as ethnic groups ..." (Rose 1974:13).

Gordon (1964:24) beskryf 'n etniese groep in die VSA in dieselfde strukturele trant as "... any group which is defined or set off by race, religion or national origin or some combination of these categories ...". Hy beskryf die funksies van etnisiteit as die ontwikkeling van 'n subjektiewe "sense of peoplehood" by etniese groepe. Hierdie funksionele aspek van etnisiteit word hieronder verder toegelig.

Cohen (1969) gebruik ook 'n omskrywing van 'n etniese groep wat bestaande aangebore en/of kulturele verskille tussen groepe beklemtoon, naamlik "... an informal interest group whose members are distinct from the members of other groups within the same society in that they share compulsory institutions like kinship and religion and can communicate among themselves ...". Netso beweer Francis (1947:394) dat "... every ethnic group has a distinctive culture ..." (vgl Isajiw 1976 vir 'n verdere bespreking van hierdie benadering).

Hierdie aanhalings is enkeles uit die "strukturele of objektiewe" skool, om hierdie dimensie van etnisiteit aan te dui. Dit word as die "ou" skool van denke oor etnisiteit getipeer (vgl Bennett 1975:4 en Despres 1975:194) en is geneig om soos sommige kulturele pluraliste, kulturele verskille tussen mense te oorbeklemtoon en te reïfiseer.

2.2.3 Subjektiewe Dimensie

Daar bestaan egter ook standpunte oor etnisiteit en etniese groepe wat neig om die strukturele element daarvan heeltemal oor die hoof te sien en etnisiteit te konseptualiseer as 'n reeks blote subjektiewe oortuigings wat deur persone onder sekere omstandighede gepropageer word in 'n poging om spesifieke doelwitte te bereik. Hierdie gedagterigting vorm 'n logies teenoorgestelde pool van denke teenoor die sogenaamde "struktureliste" en staan as die "suiwer" skool van denke oor etnisiteit bekend. Illustrasies van standpunte van hierdie aard word onder andere aangetref by Geertz soos blyk uit 'n latere aanhaling, asook by Weber (1968 vol 1:389) wat hierdie ontwikkeling eintlik aan die gang gesit het. Hy beweer dat " (w)e shall call ethnic groups those human groups that entertain a subjective belief in their common descent because of similarities of physical type or of customs or both ...; this belief must be important for the propagation of group formation; conversely it does not matter whether or not an objective blood relationship exists. Ethnic membership differs from the kinship group precisely by being a presumed identity, not a group with concrete social action like the latter. In our sense ethnic membership does not constitute a group; it only facilitates group formation of any kind, particularly in the political sphere " (sien ook Weber 1961 oor etniese groepe).

In die hedendaagse antropologie word van hierdie benadering as "nuwe" etnisiteit gepraat hoofsaaklik deur navorsers met 'n marxistiese uitgangspunt (vgl Bennett 1975). So beweer Robbins byvoorbeeld dat " (w)hile classes, roles, occupations do exist whether people choose to recognize them or not, ethnic groups do not so exist. Ethnicity is effectively a cultural or ideological value or a set of perceptions by a group about itself ... As ethnicity, in all its definitions, refers to a cultural ideology it cannot suffice analytically " (1975:287).

Hy stel voor dat klas as die nuwe analiseringsinstrument in die plek van etnisiteit gebruik word. So uiteraars subjektief geformuleer word etnisiteit niks anders as 'n politieke waardesisteem of ideologie nie (vgl Isajiw 1974:117). Trouens, Aronsen voel net so sterk hieroor en neem ook vanuit 'n marxistiese oriëntasie dieselfde standpunt in, naamlik dat "... ethnicities ... create collective consciences, make claims about the condition and direction of society (seen as certain kinds of we's and they's) and make commitment and purposive action possible. Ethnicity must be then, a particular kind of ideology ..." (1976:13 na aanleiding van Geertz 1964:163 ev se konsepsie van ideologie as 'n kulturele waardesisteem in die samelewing).

Hierdie ekstreme subjektiewe siening van etnisiteit hou hoegenaamd nie met die werklikheid verband nie. Behalwe dat die artikuleerders van hierdie skool van denke hul gevallestudies selektief aanwend om hul standpunte te bevestig (byvoorbeeld deur nie situasies waar kultuurverskille tussen groepe in der waarheid voorkom te gebruik nie), veroorsaak hul marxistiese oriëntasie ten gunste van klas as instrument van analise dat hul bevooroordeeld is teenoor die nut van etnisiteit as 'n alternatiewe verklaringsinstrument vir sekere sosiale verskynsels (vgl Kasfir 1979:368).

Daar word beweer dat Barth se omskrywing van etnisiteit tot hierdie ekstreem subjektiewe beoordeling van etnisiteit aanleiding gegee het (Despres 1975: 191). Hoewel Barth subjektiewe identifikasie as "critical criterion of ethnic identity" beskou (1969:24), voorsien hy egter wel sekere grense of beperkinge op die mate waartoe 'n individu kan voldoen aan die subjektiewe vereistes wat vir erkende lidmaatskap van 'n bepaalde etniese groep gestel word. Hierdie beperkinge is noodwendig dié van 'n objektiewe, aangebore of kategoriese aard waaroor die individu geen seggenskap het as hy nie daaraan voldoen nie (Barth 1969:24, 32 ev). Dit is dus nie korrek om Barth by hierdie ekstreem subjektiewe denkrigting ten opsigte van die aard van etnisiteit te klassifiseer nie.

Despres, een van die gesaghebbende kontemporêre antropoloë, noem Barth se werk Ethnic Groups and Boundaries (1969) 'n waterskeiding in die volkekunde (1975:189). Barth het daarin bepaalde leemtes in die toe nog heersende objektiewe benadering tot etnisiteit uitgewys. Hy beweer dat

" (i)t is important to recognize that although ethnic categories take cultural differences into account, we can assume no simple one-to-one relationship between ethnic units and cultural similarities and differences. The features taken into account are not the sum of 'objective' differences but only those which the actors themselves regard as significant ..."
(1969:11).

Barth beskryf die vernaamste kenmerke van 'n etniese groep as volg:

1. 'n gemeenskaplike kulturele waardestelsel;
2. biologiese voortplanting;
3. die bestaan van 'n interaksie- en kommunikasiepatroon tussen lede van die groep; en
4. die identifisering van die lede van die groep deur hulself sowel as deur ander persone as behorende tot 'n afsonderlike kategorie van persone (1969:11).

Barth bring hiermee die subjektiewe (ook genoem funksionele) dimensie van etnisiteit sterk na vore waarvolgens etnisiteit as instrument of proses gesien word waardeur groepe van mekaar afgebaken word deur die postulering van "beweerde" verskille in die persepsies van lede van die betrokke groepe. Hy beskryf hierdie dinamiese proses as "boundary maintenance, transformation and adaption" (1969:15. Sien ook Vincent 1974, Isajiw 1974, en Plax 1976 vir uiteensettings van hierdie dimensie van etnisiteit).

Die belangrikste elemente van hierdie siening van etnisiteit is die konsepsie van 'n subjektiewe bewustheid van gemeenskaplikheid en andersheid wat by 'n bepaalde etniese groep en/of die res van die samelewing waarbinne die groep hom bevind, insluitend een of meer ander etniese groepe, bestaan (Vincent 1974:376, Barth 1969:14). Hierdie groepsbewussyn hoef nie noodwendig objektief beskrywend gegrond te wees nie, dog kan blote gewaande aangebore en/of kulturele eienskappe as grondslag hê (Barth 1969:14). Anderson, Von der Mehden en Young (1974:28 ev) illustreer hierdie verskynsel goed aan die hand van empiriese bevindings in Afrika.

Dit is egter belangrik om te beseef dat 'n etniese bewussyn nie noodwendig by sowel die betrokke etniese groep as die groter samelewing waarbinne die groep hom bevind, hoef te bestaan soos Barth beweer nie. 'n Groep persone wat deur die res van die samelewing uitgesonder word as "anders" op grond van sekere toegeskrewe en/of bestaande verskille sal reeds as 'n etniese kategorie geklassifiseer kan word (vgl Francis 1976:289 met betrekking tot die Kleurlinge in Suid-Afrika en Rhodie 1977:72). 'n Etniese groep sal ontstaan sodra die bewussyn van "andersheid" en 'n "sense of peoplehood" (Gordon 1964:25) by 'n betekenisvolle aantal van die lede van die betrokke etniese kategorie begin ontwikkel - sodra hierdie groepsbewussyn by die lede van die etniese kategorie geïnternaliseer word (vgl Rhodie 1977:76 en Brass 1976:226-7). Hierdie dinamika van etnisiteit word meer breedvoerig in afdeling 2.2.5 behandel.

Die meeste hedendaagse skrywers oor etnisiteit hou rekening met beide die objektiewe en die subjektiewe aspekte van etnisiteit. So omskryf Morris 'n etniese groep in die gesaghebbende International Encyclopedia of the Social Sciences (1968 vol 5:167) as "... a distinct category of the population in a larger society whose culture is usually different from its own. The members of such a group are or feel themselves, or are thought to be, bound together by common ties of race or nationality or culture ..."

Soortgelyke omskrywings word aangetref in standaard vakkundige woordeboeke soos Theodorsen & Theodorsen (1969) en Gould en Kolb (1964). Onlangse akademiese publikasies oor etnisiteit waar hierdie tipe omskrywing gebruik word, sluit in dié van Enloe (1973:15), Vincent (1974:376), Isajiw (1974:122), Van den Berghe (1976:242), Glazer en Moynihan (1975:4) en Schermerhorn (1977:372). Uiteraard word beklemtoningsverskille tussen hierdie skrywers aangetref dog die kombinasie van objektiewe en subjektiewe elemente is by almal teenwoordig.

Een van die mees klassieke formulerings van etnisiteit word deur Geertz gegee (1963:109). Hy beskryf die inhoud van 'n sogenaamde "primordiale sentiment" wat in moderniserende of "nuwe" state aangetref word en beklemtoon die subjektiewe aard daarvan ook baie sterk:

"By a primordial attachment is meant one that stems from the 'givens' or more precisely, as culture is inevitably involved in such matters, the 'assumed givens' of social existence : immediate contiguity and kin connection mainly, but beyond them the givenness that stems from being born into a particular religious community, speaking a particular language ...

and following social practices ... (S)ome attachments seem to follow more from a sense of natural - some would say spiritual - affinity than from social interaction ...".

Van den Berghe verklaar ook ondubbelsinnig dat " (e)thnic groups are defined both by the objective cultural modalities of their behaviour and by their subjective views of themselves and each other" (1975:72. So ook Bekker 1974:119).

Hierdie meer realistiese benadering tot etnisiteit is die beste geformuleer deur Kasfir in 'n resente artikel oor etnisiteit en politieke deelname:

"The solution is to take objective indicators as well as subjective perceptions into account without assuming that they will be combined in precisely the same way in every ethnic group. There are so to speak, standard paraphernalia that each ethnic group must display in order to make a political claim that will be taken seriously. A traditional history that stretches back many centuries or a standard language that is widely spoken will give plausibility to the assertion of group identity. But where these are missing, they can often be constructed as many local cultural enthusiasts and political entrepreneurs set out to do during the colonial period. The question then is whether these indicators are matched by equally widespread perceptions of ethnic membership" (1979:370).

Die omskrywing van etnisiteit wat hierbo as uitgangspunt geformuleer is, is 'n omvattende omskrywing wat sowel die ekstreme objektiwiste as die ekstreme subjektiwiste se sienings van etnisiteit op 'n sistematiese wyse integreer. Daardeur word etnisiteit getipeer as 'n gemeenskaplike, subjektiewe bewussyn in die gedagtes van die lede van óf 'n besondere "etniese groep", óf die groter samelewing waarbinne die groep hom bevind, óf by albei ten opsigte van die bestaan van vermeende en/of objektief bestaande verskille van 'n besondere aard tussen die betrokke groep en die res van die samelewing.

Hierdie gemeenskaplike groepsbewussyn skep 'n "band" tussen die lede van die groep en/of die res van die samelewing (Enloe 1973:15 ev) wat dui op 'n "sense of peoplehood" (Gordon 1964:24) of 'n "sense of social belonging" (De Vos 1975:3) by die lede van die betrokke groep en/of die samelewing. Die gemeenskaplike gevoelens van andersheid en lotsverbondenheid lei ook gewoonlik tot verskillende, dikwels botsende belange- en toekomspersepsies by die lede van hierdie verskillende groepe of beweerde groepe. Die ver- naamste rede hiervoor is die nou wisselwerking tussen die aangebore en kulturele eienskappe van persone wat die grondslag van etniese groepsbewussyn vorm enersyds en sosio-ekonomiese eienskappe wat die grondslag

van klassebewussyn by groepe in die samelewing vorm, andersyds. Hierdie aangeleenthede word in die volgende afdeling verder uiteengesit.

Die ingewikkelde aard van etnisiteit as sosiale verskynsel blyk alreeds uit die onvermoë van die sosiaal wetenskaplikes hierbo genoem om eenstemmigheid oor die objektiwiteit of subjektiwiteit daarvan te bereik. Al die uiteenlopende standpunte oor etnisiteit is empiries geverifieer in verskeie wêrelddele sowel op antropologiese as sosiologiese en politieke terreine van die wetenskap. Daarvan getuig omvattende navorsingstudies soos dié van Barth (1969), Despres (1975), Glazer en Moynihan (1975), Henry (1976), Bell en Freeman (1974), Hunt en Walker (1974), Enloe (1973), Rokkan en Eisenstadt (1973), Young (1976), Esman (1977), Bennett (1975) en vele ander.

Ten spyte van hierdie uiteenlopende beklemtonings van die objektiewe of subjektiewe karakter van etnisiteit is dit verblydend dat die oorgrote meerderheid navorsers redelik gebalanseerde standpunte tussen twee ekstreme moontlikhede inneem. Dit weerspieël die ware karakter van etnisiteit (vgl Rhodie 1977:51, Kasfir 1979:370 en Slabbert en Welsh 1979:10 ev).

Samevattend blyk dit dat die sogenaamde subjektiewe persepsie van etnisiteit belangriker as die objektiewe indikatore daarvan is omdat die verskynsel eerder op die bewustheid van beweerde of werklike ooreenkomste en verskille tussen persone as die bestaan daarvan dui. Terselfdertyd kan die objektiewe indikatore van etnisiteit ook nie heeltemal geïgnoreer word nie aangesien bestaande etniese verskille dikwels die grondslag van verskillende etniese bewussynne vorm (byvoorbeeld in Noord-Ierland, Brittanje, België, Libanon en Suid-Afrika). Daarom is die sogenaamde "nuwe" skool van denke oor etnisiteit 'n marxisties gemotiveerde oorreaksie teen die reïfikasie van kulturele faktore deur sekere pluraliste en stel dit 'n net so onaanvaarbare standpunt oor etnisiteit as diegene teen wie hul argumente gemik is. Hierdie "nuwe" skool weier om 'n verskil tussen die sosiokulturele en die sosio-ekonomiese aspekte van die samelewing te trek en reïfiseer op dié wyse sosio-ekonomiese klasseverskille (vgl Aronson 1976:9 en Robbins 1972:287). Die verskil tussen klas en etnisiteit kom in afdeling 2.2.5 weer ter sprake).

Twee ander dimensies van etnisiteit wat soms problematies is, is die statiese en die dinamiese dimensies van die verskynsel wat onderskeidelik op die aangebore en aangeleerde eienskappe van etnisiteit betrekking het.

2.2.4 Statiese Dimensie

In die omskrywing van etnisiteit is gemeld dat die verskynsel onder andere kan berus op aangebore eienskappe soos ras en afkoms wat sosio-kultureel gedefinieer is (sien Harris 1968:263 en Rose 1969:145 ev). Berreman beweer in dié verband dat " (r)ace as a basis for social rank is always a socially defined phenomenon which at most only very imperfectly corresponds to genetically transmitted traits ... Racists regard and treat people alike or different because of their group membership defined in terms of socially significant ancestry, not because of their genetic make-up ..." (1972:390. Sien ook Van den Berghe 1967:9 vir 'n soortgelyke siening).

Die beste staving vir die sosiokulturele inhoud van ras word in Japan aangetref waar geglo word "... that the hereditarily stigmatized and oppressed Burakumin ... are physically and morally distinct ... when in fact they are not so at all. Instead they are recognizable only by family (ancestry), name, occupation, place of residence, life style etc ..." (Berreman 1972:392).

Daar kan wat die sosiokulturele inhoud van ras betref, volstaan word met Rhodie se opmerking oor die feit dat ras geensins 'n onveranderlike element in die samelewing is nie. Hy beweer dat "(d)ie deurslaggewende faktor wat meebring dat die partye hul groeps-gedifferensieerdheid en die problem wat dit skep as rasieel definieer, is dus glad nie daarin geleë dat die betrokke groepe gedifferensieer raak bloot as gevolg van die objektiewe waarneming van werklike biologiese verskille nie. Van beslissende belang is die subjektiewe vertolking wat die betrokkenes heg aan verskille wat hulle glo wel bestaan en ten opsigte waarvan hulle glo dat dit deur biologiese faktore bepaal word - selfs al bestaan dié verskille glad nie in 'n objektiewe sin nie ..." (1977:75. Sien ook Banton 1966:1 ev).

Hierdie sosiokulturele inhoud van ras is die rede vir die insluiting van sulke aangebore eienskappe as indikatore van etnisiteit. Anders as aangeleerde eienskappe wat deur 'n persoon self verander kan word, kan ras egter slegs deur persepsie van buite verander word. Daarom word dit as 'n statiese dimensie van etnisiteit beskou teenoor eersgenoemde indikatore wat dinamies van aard is. Ras en afkoms is gewoonlik meer sigbare eienskappe as aangeleerde eienskappe en die same-

lewings wat op rassegrondslag gestruktureer is, is geneig om veel meer geslote samelewings te wees as dié wat op 'n ander etniese grondslag georganiseer is (Rhodie 1977:163 en Van den Berghe 1967:22). Die rede hiervoor is dat grenshandhawing tussen etniese groepe in sulke situasies makliker geskied en meer permanent is as in ander situasies waar godsdiens of taal byvoorbeeld die belangrikste etniese onderskeidingsfaktor tussen die groepe in die samelewing is (vgl Barth 1969:15 ev en Harris 1968:264).

'n Uiterste voorbeeld van die gevolge van die statiese dimensie van etnisiteit is die geslotenheid wat in 'n kastestelsel aangetref word. 'n Kastestelsel is etnies sowel as klassegewys 'n streng gedissiplineerde stelsel waarin slegs sekere etniese groepe (in Indië "jatis" genoem) deur die samelewingsnorme toegelaat word om sekere beroepe te beoefen en met mekaar te assosieer. Sosiale mobiliteit van een klas of etniese groep na 'n ander is dus feitlik onmoontlik (sien Rhodie 1977:131 ev vir 'n insiggewende bespreking van kastes). Berreman (1972:388) beskryf 'n kastestelsel as 'n situasie waar "... society is made up of birth ascribed groups which are hierarchically ordered, interdependent and culturally distinct and wherein the hierarchy entails different evaluation, rewards and association ...". (vgl ook Griessman 1975:116, Berreman 1968:333 en Theodorson 1969).

Volgens hierdie formulering van 'n kastestelsel sal die Suid-Afrikaanse situasie ook as sodanig kwalifiseer. - Sosiale mobiliteit tussen die kleur-groepe is feitlik onmoontlik behalwe deur middel van 'n formele herregistrasie as lid van 'n ander groep met voldoende motivering daarvoor. 'n Stelsel van differensiële beoordeling en belonings met betrekking tot verskillende etniese groepe word ook in Suid-Afrika aangetref. Hierdie geslotenheid wat dikwels in rassegedifferensieerde samelewings aangetref word (vgl Nieu-Seeland, die VSA veral voor 1954 en Suid-Afrika) is grootliks die gevolg van die sigbaarheid van ras as onderskeidingsmaatstaf in die samelewing. Dit lei gewoonlik tot diskriminasie teenoor laer sosio-ekonomiese minderheidsgroepe in die samelewing (in afdeling 2.3 word die rol van diskriminasie by minderheidsgroepe kortliks behandel).

Die statiese element van etnisiteit het in die verlede tot die belangrikste kritiek teen die benadering van pluralisme gelei. In hoofstuk 1 is aangedui hoedat die formulering van hierdie benadering deur Smith (1969), Kuper (1969), Van den Berghe (1967 en 1971) en die toepassing daarvan deur Lijphart (1979), deur veral marxiste dog ook ander navorsers geïnterpreteer

word as sou dit etnisiteit of die onderliggende kulturele diversiteit wat as grondslag vir etnisiteit dien, reïfiseer (vgl Grove 1973:9 en Kasfir 1979:386). Dit is nodig om te beklemtoon dat hierdie statiese dimensie slegs een aspek van etnisiteit uitmaak en dat die dinamiese element van etnisiteit op 'n buigsaamheid in die konsipiëring van die verskynsel dui wat deur bogenoemde kritici uit die oog verloor word.

2.2.5 Dinamiese Dimensie

Waar die statiese dimensie van etnisiteit hoofsaaklik deur die aangebore eienskappe van mense as indikatore van etnisiteit verteenwoordig word, behels die dinamiese dimensie van etnisiteit hoofsaaklik die sosiokultureel aangeleerde eienskappe van mense. In hierdie opsig is daar wel 'n ooreenkoms tussen etnisiteit en klasse-onderskeidings wat berus op die sosio-ekonomies verwerfde eienskappe van mense. Beide klassifikasiekategorieë berus op verwerfde eienskappe van mense, dog vir doeleindes van etnisiteit is indikatore soos kultuur, taal, godsdiens en nasionalisme relevant, terwyl klasse-indikatore materiële status, invloed, prestige, lewenstyl, beroep, inkomste en onderwyspeil insluit (vgl Rhodie 1977:98 en Berreman 1972:398). Dit is dus logies dat "(s)ocio-economic classes and ethnic groups are analytically separate, though in practice they continually intertwine ..." (Enloe 1973:27).

Dit is veral in plurale samelewings waar permanente etniese minderheidsgroepe bestaan, die posisie. So word die verhouding tussen ras en klas in Suid-Afrika dan ook uitdruklik getipeer as 'n mengsel van die twee (Slabbert en Welsh 1979:29). Die kumulatiewe effek van etnisiteit en klas in sekere konfliktsituasies veroorsaak dat dit dikwels baie moeilik is om vas te stel watter determinant die belangrikste is. Slabbert en Welsh beweer tereg dat "(d)isentangling class and racial or ethnic components in a hierarchy poses both conceptual and methodological problems"(1979:15 ev. Vgl ook Van den Berghe 1970).

Die feit dat verskillende etniese groepe neig om in plurale samelewings terselfdertyd as groepe verskillende sosio-ekonomiese statusposisies in die samelewing te beklee, het marxistiese skrywers soos Aronson

en andere daartoe gelei om etniese verskille as klasseverskille te tipeer soos hierbo in afdeling 2.2.2 verduidelik is. Hierdie verwarring tussen etniese en klassegroepe word deels veroorsaak deur die feit dat sowel klas as etnisiteit verwerfde eienskappe van mense as grondslag het en dat etnisiteit op sigself (ook soos klas) 'n dinamiese inhoud kan hê.

In gevalle waar die etniese stratifikasiepatroon in die samelewing op kultureel verwerfde eienskappe gebaseer is, is hierdie stratifikasiepatroon nie staties soos by kastes en aangebore eienskappe nie, dog kan dit verander omdat persone se strewe na verbetering en verhoging van hul "status" tot 'n proses van opwaartse mobiliteit lei. Op hierdie wyse verander die verwysingsgroepe waarmee die individu identifiseer ook. Solank as die wisseling in verwysingsgroep van blote sosio-ekonomiese aard is, speel etniese faktore geen rol by hierdie bewustelike strewe na verandering nie (byvoorbeeld by klasseverskille binne 'n bepaalde etniese groep). Die proses van sosio-ekonomiese statusverwerwing en opwaartse mobilisasie kan egter beïnvloed word deur die feit dat voldoening aan bepaalde aangebore en kultureel verwerfde eienskappe as aanvullende vereistes tot sosio-ekonomiese voorwaardes gestel word vir aanvaarding in 'n besondere verwysingsgroep.

Hierdie situasie ontstaan orals waar etniese en klasseverskille neig om mekaar te versterk deurdat dieselfde groepe telkens afgebaken word. In die VSA kan byvoorbeeld duidelike klasseverskille tussen die verskillende kleurgroepe waargeneem word soos trouens ook die posisie is in Suid-Afrika. Taal- en godsdienverskille in België, Libanon, Noord-Ierland en Suid-Afrika bring terselfdertyd ook waarneembare klasseverskille in daardie samelewings na vore (vgl ook Slabbert en Welsh 1979:14 ev oor die verband tussen klas en etnisiteit).

In samelewings waar aangebore etniese eienskappe nie 'n belangrike rol speel nie, sal die proses van sosiale mobilisasie dus meer vryelik kan geskied as in samelewings waar etnisiteit in een of ander vorm 'n primêre komponent van die sosiale struktuur uitmaak.

In 'n kaste- of soortgelyke situasie sal 'n strewe na sosiale mobiliteit noodwendig ook 'n verandering in etniese bewussyn of identiteit noodsaak. As die grondslag van 'n bepaalde etniese bewussyn bloot kulturele eienskappe is, sal dit teoreties vir die individu moontlik wees om sy etniese identiteit te verander deur byvoorbeeld slegs 'n ander kultuur, taal, godsdien en/of

lewenswyse te aanvaar wat hom/haar toegang sal bied tot 'n ander verwysingsgroep. Indien enige biogenetiese hoedanigheid egter 'n komponent van 'n bepaalde etniese bewussyn vorm (byvoorbeeld velkleur, voorkoms en afkoms - sien Young 1976:43), sal persone wat nie daaraan voldoen nie moeilik deur die lede van so 'n etniese groep aanvaar word. Die verskynsel van identiteitswisseling vanaf een etniese groep na 'n ander is 'n bekende sosiologiese verskynsel wat in Engels as "passing" bekend staan (Barth 1969:33, Young 1976:137, Hechter 1971:43, De Vos en Romanucci 1975:27 en Gelfand en Lee 1973).

Die inhoud van 'n etniese bewussyn verander egter nie slegs in 'n situasie van "passing" nie. Die dinamika van etnisiteit is ook geleë in die feit dat "... the feeling of being an ethnic might have different contents at different times and between different group members might have different meanings ..." (Plax 1976:27. Vergelyk ook Anderson en andere 1974:62 ev).

So byvoorbeeld kan 'n sterk Afrikanergroepsbewussyn teenoor Engelssprekendes binne Suid-Afrika maklik oorgaan in 'n sterk nasionale eenheidsbewussyn teenoor die buiteland of selfs gelyktydig daarmee bestaan. In hierdie geval is die oorsaaklike faktore vir die fluktuasie in identiteitsbewussyn hoofsaaklik van kulturele aard en is klassefaktore van minder belang. Die oorsprong van 'n etniese bewussyn kan selfs suiwer politieke of strategies gemotiveer wees (Glazer en Moynihan 1975:171). Etnisiteit kan byvoorbeeld beklemtoon word in 'n poging om politieke mag of sosio-ekonomiese voordele te verkry of te behou. Dit is die geval in die meeste etnies diverse samelewings waar andersins onbelangrike verskille tussen persone tot politieke strydpunte verhef word en waar etnisiteit in 'n ideologie geïnkorporeer kan word tot bereiking van spesifieke politieke doelwitte. Op dié wyse word etnisiteit as 'n rasionele strategie aangewend om bepaalde doelwitte te bereik. Glazer beweer dat "... different identities are carried by a single human being and it is very hard to separate out the various identities people carry and to relate the varying interests that activate an individual to specific identities ..." (1975(a):176-7).

Die dinamiese dimensie van etnisiteit beteken dus dat ontwikkeling en verandering in die etniese bewussyn van mense moontlik is en dat die inhoud van hierdie etniese bewussyn kan verskil afhangende van die situasie waarin 'n persoon hom bevind (Despres 1975:1931 en Kasfir 1979:365). So kan taal, godsdiens, kultuur en kleur almal in verskillende situasies relevant word en lei tot soortgelyke reaksies. Rhodie beweer dat dit gewoonlik nie saak

maak watter indikator die grondslag van 'n diskriminerende etniese bewussyn vorm nie:

"Met ander woorde of die verlaagde sosiale status van die individu te wyte is aan klas, kaste, kulturele of rasiële maatstawwe, die resultaat kan presies dieselfde wees; dit wil sê dit kan dieselfde veronregte posisie in die samelewing se status-, mag-, beloning- en geleentheidsstelsel tot gevolg hê. Elk van die onderskeie rangordesisteme bring dus nie noodwendig 'n eksklusiewe of unieke stel diskriminasiepraktyke na vore nie ..." (Rhodie 1977:173).

Pogings soos dié van Van den Berghe (1976) en Grove (1973) om 'n verskil te trek tussen etnisiteit gebaseer op ras en dié op etniese verskille kan geen positiewe resultate oplewer nie aangesien ras 'n sosiokultureel gedefinieerde aangebore eienskap van mense is en dit normaalweg baie moeilik is om die gevolge hiervan van dié van verwerfde kulturele eienskappe te onderskei soos hierbo aangedui is.

Nog 'n belangrike wanopvatting oor die inhoud van etnisiteit is dat die beklemtoning van beweerde kulturele ooreenkomste en verskille tussen persone 'n uitsluitlik politieke motivering het. Dit sou dan tot gevolg hê dat

" (e)thnicity is thus basically a political phenomenon and not a cultural phenomenon" (Cohen 1969:190).

Cohen onderskei 'n etniese groep, waar 'n bewustheid van kulturele ooreenkomste en verskille tussen mense doelbewus deur die leiers van 'n etniese belangegroep by die lede van so 'n groep gemobiliseer word om sekere politieke doelwitte te bereik, van 'n etniese kategorie wat nie as belangegroep georganiseer is nie en waar geen doelbewuste politieke doelwitte nagestrew word nie (vgl du Pisani 1977:80 se bespreking van hierdie onderskeid by Cohen).

Die basiese probleem met hierdie siening van die aard van etnisiteit is dat dit die objektiewe kulturele eienskappe of indikatore wat in baie gevalle die grondslag en doelwitte van 'n etniese bewussyn kan uitmaak, heeltemal negeer en die (moontlike) politieke motivering wat agter so 'n oplewing in etniese bewustheid skuil oorbeklemtoon. Die artikulasie van etniese sentimente in situasies soos die stryd om erkenning van Afrikaans of Nederlands as amptelike tale in Suid-Afrika en België onderskeidelik, die versoeke om erkenning van die geldigheid van Moslemhuwelike in die Suid-Afrikaanse reg, die stryd van die Katolieke Kerk in België om opvoedkundige outonomie in skole onder sy beheer te verkry, ensovoorts, is sekerlik nie hoofsaaklik politiek gemotiveer nie. In al die bogenoemde gevalle is die onderliggende

oorweginge vir etniese mobilisasie primêr sosiokultureel van aard. Die meeste gesaghebbende skrywers oor etnisiteit erken hierdie onderskeid. Kasfir praat byvoorbeeld van "politicized ethnicity" as hy verwys na die gebruik van etnisiteit vir hoofsaaklik politieke oorweginge (1979:367 en 1976:28-85) en Van den Berghe tref dieselfde onderskeid deur die ideologie van nasionalisme as 'n vorm van verpolitiseerde etnisiteit te beskou (1976:243):

"A nation is an ethnic group that aspires to political autonomy and legitimize its political demands on ethnic grounds".

Corrado definieer etnisiteit in 'n politieke en 'n sosiale sin (1976:230-231). Ook Barth is korrek as hy beweer dat "... the mode of organization of the ethnic group varies, as does the inter-ethnic articulation that is sought. The fact that contemporary forms are prominently political does not make them any less ethnic in character" (1969:34).

Dit hang dus van die leiers van 'n etniese groep af watter strategie gevolg gaan word om 'n bepaalde doelwit te bereik (Barth 1969:33). Soos Barth hierbo egter opgemerk het, word etnisiteit deesdae doelbewus al meer verpolitiseer (vgl Aull 1978). Despres beweer dat "(e)thnicity, as it is becoming everywhere, is a device for political assertion, a means for obtaining votes and favours, a basis for claims on resources and advantages. But since the competition for scarce resources always meant that someone wins (relatively) and someone loses (relatively), the ethnic groups become ranked by access to resources, and the ethnicity then begins to be indistinguishable from stratification - and then ... it also becomes part of the problem of exploitation and power. Or, ethnology becomes political science" (1975:7).

Die multidimensionele aard van etnisiteit veroorsaak dat die verskynsel 'n "fluid and intermittent" verskynsel in die samelewing uitmaak en vir verskillende doeleindes gebruik kan word (Kasfir 1979:365 ev en Despres 1975:194). Dit kan as instrument gebruik word om bepaalde doelwitte te bereik of as doelwit op sigself nagestrewes word. In eersgenoemde geval sal 'n etniese groep se optrede 'n duidelike politieke of sosio-ekonomiese kleur kry terwyl die sosiokulturele elemente van etnisiteit in laasgenoemde geval die botoon sal voer.

Die dinamiese element van etnisiteit word verder geïllustreer deur die verskillende ontwikkelingsfases waardeur hierdie sosiopolitieke verskynsel normaalweg in sy ontwikkelingsprosesse gaan. Hierdie fases word onderskei

aan die hand van die graad van intensiteit van die etniese bewustheid wat ontstaan. In die omskrywing van etnisiteit wat hierbo as uitgangspunt geformuleer is, is die verskynsel 'n gemeenskaplike groepsbewussyn genoem wat een groep persone van 'n ander onderskei en by die bespreking van die subjektiewe element van etnisiteit (afdeling 2.2.3) is daarop gewys dat so 'n bewussyn nie noodwendig by die betrokke groep persone wat as sodanig getipeer word self hoef te bestaan nie. Dit is voldoende vir die identifikasie van 'n etniese kategorie indien die gemeenskaplike persepsie van "andersheid" slegs by die breër samelewing aangetref word.

Brass konsipieer 'n kontinuum waarvolgens 'n etniese bewustheid kan ontwikkel of selfs vervaag (byvoorbeeld in situasies van assimilasie). Hy onderskei drie duidelike stadiums:

1. 'n Etniese kategorie

"At one end are peoples clearly distinguishable from others by obvious cultural markers, but whose members do not attach value to those marks of group difference and do not pursue social economic or political goals based upon them. Such groups of people will be characterised as ethnic categories" (1976:226).

Uit bogenoemde bespreking en bronne waarna verwys is, is dit egter duidelik dat 'n etniese kategorie nie slegs op grond van bestaande verskille tussen mense nie dog ook as gevolg van blote subjektiewe persepsies van beweerde verskille by die meerderheidsgroep in die samelewing tot stand kan kom. In hierdie fase is daar nog geen of weinig sprake van 'n onderlinge subjektiewe etniese bewustheid by die lede van so 'n kategorie van enersyds verskille met die breër samelewing en andersyds 'n samehorigheidsgevoel nie.

2. 'n Etniese groep/gemeenskap

Brass sien hierdie fase tereg as 'n stadium waartydens 'n subjektiewe bewustheid van onderlinge ooreenkomste en verskille tussen lede van die beweerde groep aan die een kant en die breër samelewing aan die ander kant ontwikkel. Die etniese kategorieë word byvoorbeeld "... subjectively selfconscious of their distinctness, and (lay claim to status and recognition either as a superior group or as a group at least equal to other groups. Such a group will be called an 'ethnic community' ..." (Brass 1976:226).

Hierdie aanhaling sou net soseer op die breëre gemeenskap rondom die etniese groep van toepassing kon wees.

Daar bestaan dus alreeds 'n mate van 'n groepsbewustheid by 'n etniese gemeenskap/groep of die breëre samelewing. Hoe sterker hierdie subjektiewe bewussyn word, hoe sterker is die "etnisiteit" wat aanwesig is. Die geringe mate van 'n groepsbewustheid by die Kleurlinge in Suid-Afrika (die onderskeid tussen 'ons' en 'hulle' in die Suid-Afrikaanse situasie) is myns insiens voldoende om hierdie diverse groep mense as 'n etniese groep te sien (Theron . 1976:457 ev). Dit is die sin waarin na hulle verwys sal word in die res van hierdie studie. Die Indiërs, Blankes en verskillende Swart etniese groepe voldoen almal aan die kriteria om as etniese groepe beskou te word.

Die siening van die Kleurlinge as 'n etniese groep is 'n beskrywende benadering en nie 'n voorskrywende benaming vir hulle nie. Die swak etniese bewustheid wat op die oomblik by hulle as groep bestaan kan in die toekoms òf versterk òf verswak afhangende van toekomstige ontwikkelinge wat hul belange raak (Theron 1976:458). Etniese groepe kan ook uit saamgestelde etniese gemeenskappe bestaan soos by uitstek by die Kleurlinge aangetref word waar subgroepe soos die Maleiers en Griekwas met hul eie sterk etniese bewussyn geïdentifiseer kan word.

Brass onderskei nie tussen 'n volk en 'n nasie nie. Hy beskou 'n volk bloot as 'n etniese gemeenskap met 'n besonder sterk, goed geformuleerde en geartikuleerde etniese groepsbewussyn wat die eienskappe van 'n nasionalistiese ideologie vertoon. Hoe sterker 'n etniese groepsbewussyn word, hoe meer eienskappe van 'n ideologie kan dit aanneem. Sodra so 'n etniese groep sy doelwit van outonomie of onafhanklikheid bereik het, sal dit volgens Brass 'n nasionaliteit uitmaak (1976:226).

3. 'n Nasionaliteit

"A nationality, the third critical point on the continuum of ethnic group transformation, is an ethnic community which, by its own efforts, has succeeded in achieving ... (autonomy or) ... a state of its own" (Brass 1976:227).

Hierdie siening van 'n outonome nasionaliteit word deur Francis gesteun. Hy stel drie vereistes waaraan 'n etniese eenheid ("unit") moet voldoen om 'n nasionaliteit te word:

- 1) effektiewe deelname aan die regeerproses op gelyke vlak met ander nasionaliteite in die staat;
- 2) relatiewe outonomie vir so 'n groep binne die staat met selfbeskikking oor sekere aangeleenthede; en
- 3) beskerming teen dominasie deur 'n ander etniese groep in die staat (1976:101).

Brass gee verder 'n goeie uiteensetting van die proses van ontwikkeling van 'n etniese kategorie tot 'n nasionaliteit en die determinante van hierdie proses (1976:228 ev).

Myns insiens behoort 'n outonome nasionaliteit of minderheidsgroep met 'n volk gelyk gestel te word. 'n Volk gaan in 'n nasie oor sodra onafhanklikheid bereik word en 'n volkstaat tot stand kom. 'n Nasie kan egter ook uit meer as een volk of etniese groep bestaan.

2.3 ETNISITEIT EN MINDERHEDE

Die begrip minderheid ("minority") word dikwels gebruik met verwysing na situasies waar etniese groepe ter sprake is. Dit word deurgaans in die volkereg gebruik in plaas van die term etniese groep. Hoewel die twee terme ooreenstem is daar tog 'n belangrike inhoudelike verskil tussen hulle.

Die klassieke omskrywing van 'n minderheid is dié van Wirth wat 'n minderheidsgroep sien as "... a group of people who, because of their physical or cultural characteristics are singled out from the others in the society in which they live for differential and unequal treatment and who, therefore, regard themselves as objects of collective discrimination" (1957:6. Sien ook Wagley en Harris 1967:5, Van Amersfoort 1978 en Alcock 1977 vir besprekings van minderhede).

Hierdie omskrywing beteken dat die enigste verskil tussen 'n minderheidsgroep en 'n etniese groep die doelbewuste of soms onbewustelike differensiële of diskriminerende behandeling is wat die groep na bewering van die ander persone of groepe in die samelewing ontvang (vgl Gould en Kolb 1964). Soos die geval ook by 'n etniese groep is, is die subjektiewe persepsie van diskriminasie of ongelyke behandeling

voldoende om 'n kollektiewe bewustheid van "belonging" of samehorigheid onder lede van 'n minderheidsgroep te laat posvat (Van Amersfoort 1978: 219) en kan 'n minderheidsgroep geïdentifiseer word sonder dat dit nodig is om objektiewe bewyse of indikatore van diskriminasie te identifiseer. Laasgenoemde sal egter wel normaalweg in so 'n situasie bestaan.

Die begrip "minderheid" dui verder nie op 'n getalleverhouding in die samelewing nie. Dit dui op die ondergeskikte posisie wat so 'n groep mense qua groep teenoor een of meer ander groepe in die samelewing inneem. In der waarheid kan 'n minderheidsgroep in 'n samelewing 'n getallemeerderheid wees soos die posisie in Suid-Afrika illustreer (Wirth 1957:8). Schermerhorn verkies om in sulke situasies eerder van ondergeskikte massas en dominante elites te praat (1970:13. So ook Rose 1968:365 ev en Tajfel 1978:3 ev).

Dit blyk dus dat die term etniese groep 'n neutrale begrip is terwyl minderheid 'n element van beweerde of bestaande diskriminasie inbegrepe het. Daarom word laasgenoemde konsekwent in die Verenigde Nasies en die volkereg gebruik waar die beskerming van minderhede ter sprake kom (vgl Capotorti 1979, Fawcett 1979 en hoofstuk 3 hierna).

'n Nuttige dog oorvereenvoudigde onderskeid tussen die verskillende tipes minderhede wat in samelewings aangetref word, is dié van La Ponce wat tussen gedwonge en vrywillige minderhede onderskei ("minorities by force" en "by will" 1960:177 ev. Sien ook Akzin 1964:133 vir 'n kritiese beskouing van hierdie onderskeid). Die onderskeid is alleen bruikbaar indien 'n minderheid nie in terme van getalle nie maar wel in die sin van 'n nie-dominante of ondergeskikte groep in die samelewing gesien word. In die Suid-Afrikaanse situasie sal die Kleurlinge sowel as die Indiërs en Swartes as gedwonge minderhede getipeer kan word terwyl die Maoris in Nieu-Seeland en die Franse in Kanada as vrywillige minderhede geklassifiseer kan word.

Die maatstaf wat La Ponce gebruik, is die subjektiewe persepsie van so 'n minderheidsgroep se aspirasies en eise teenoor die dominante groep met betrekking tot hul huidige en toekomstige posisie in die samelewing. Normaalweg sal 'n vrywillige minderheidsgroep die erkenning van sy beweerde of de facto (werklike) eiesoortige etnisiteit deur die dominante groep in die samelewing eis asook die reg om selfbeskikking ten opsigte van aangeleenthede wat hy as eiesoortig beskou (vgl die Capotorti-verslag van die Verenigde Nasies 1979). Die internasionale politieke gemeenskap steun die eise van

minderheidsgroepe om erkenning en selfbeskikking en verwerp optredes van regerings wat op die onderdrukking van "minderheidsregte" gemik is. So beweer Capotorti dat "... assimilation is a process which should in no case be imposed on members of minority groups but should always depend on their free will. Experience shows that in a multicultural society the most effective way to build a just, peaceful and united nation is for the State concerned to adopt a policy which allows members of ethnic, religious and linguistic groups to preserve their own characteristics" (1979:98. Sien ook die bespreking hiervan in hoofstuk 3).

'n Gedwonge minderheidsgroep daarenteen, vertoon presies die teenoorgestelde reaksies en weier om as afsonderlike groep in die samelewing gesien te word. Hulle "afsonderlike bestaan" is slegs te wyte aan dwang van die kant van die dominante groep in die samelewing (die regering — La Ponce 1960:177). Aangesien dwang van hierdie aard nie in 'n demokratiese samelewing aanvaarbaar is nie, is die beleid van afsonderlike ontwikkeling in Suid-Afrika wat verskeie gedwonge minderhede tot gevolg het, ook nie aanvaarbaar vir die res van die demokratiese wêreld nie.

Ander tipologieë van minderhede wat meer van periferele as direkte belang vir doeleindes van hierdie studie is, is dié van Wirth (1957:12 ev) en Van Amersfoort (1978:231).

Dit is in die sin van etniese minderheidsgroepe dat etnisiteit 'n belangrike determinant van konflik in die wêreld word. Wanneer etniese verskille gepaard gaan met diskriminasie van een etniese groep teenoor 'n ander hetsy op kulturele, ekonomiese of politieke vlak, kan potensiële konflik verwag word as gevolg van die versuim om sekere etniese groepe 'n groter mate van erkenning in 'n betrokke samelewing te gee bloot op grond van beweerde toegeskrewe etniese eienskappe.

Diskriminasie is die gevolg van 'n universele sosiopolitieke verskynsel wat 'n bepaalde negatiewe sielkundige ingesteldheid behels wat vooordeel ("prejudice") teenoor persone op grond van blote beweerde toegeskrewe of bestaande etniese eienskappe van sulke persone, genoem word (sien Glaser en Possony 1979:3 ev en 185 ev, Tajfel 1978, Banton 1977 en Allport 1954 vir 'n uiteensetting van die verskynsels van vooroordeel en diskriminasie in die samelewing).

2.4 ONTSTAAN EN ONTWIKKELING VAN ETNISITEIT

Die verskynsel van etnisiteit is geen nuwe fenomeen in die samelewing nie. 'n Onlangse oplewing in etniese bewussyn en 'n gepaardgaande hernieude belangstelling in die bestudering daarvan het die indruk geskep dat die verskynsel resent van aard is (vgl Glazer en Moynihan 1976:1 ev, Bennett 1975, en afdeling 2.1 hierbo). Dit is egter nie die geval nie.

Etnisiteit het in die antieke geskiedenis van die mensdom al 'n belangrike rol gespeel en was nog altyd 'n dryfkrag vir menslike optredes. Gedurende die agtiende en negentiende eeue het daar 'n afplatting in etnisiteit gekom, dog wêreldwye herlewing daarvan sedert die sewentigerjare dui op die belang wat hierdie samelewingsverskynsel nog in die toekoms sal inhou (Vgl Glazer 1975, Marc 1979 en Kinsky 1979).

Die ontstaan en ontwikkeling van etnisiteit word vervolgens kortliks behandel.

2.4.1 Die Ou Wêreld

Die subjektiewe besef of persepsie dat sekere persone of groepe van persone "anders" is-as gevolg van 'n andersoortige afkoms, taal, godsdiens of lewenswyse is 'n menslike eienskap wat alreeds vanaf die oorsprong van die wêreldgeskiedenis opgeteken is. Die verskynsel van konflik tussen primitiewe stamme en nasies wat in taal, kultuur, ras of lewenswyse van mekaar verskil het, was alledaags. Hoewel die motiverings vir konflik verskil het van sosio-ekonomiese oorwegings soos 'n mededinging om die skaars waardes van hul tyd (byvoorbeeld vrouens, grond, water, weiding en voedsel) tot godsdienslike oorwegings (byvoorbeeld heilige oorloë) en politieke oorweginge (byvoorbeeld imperialisme), was die konflikterende eenhede sonder uitsondering etniese eenhede soos stamme, rasse of nasies (Banton 1967:296).

Wat ras as onderskeidingsfaktor betref, het Aristoteles al die inherente minderwaardigheid van sekere rasse en die meerderwaardigheid van ander beklemtoon (Banton 1967:12). In antieke sketse en tekeninge is rasseverskille duidelik waarneembaar. Slawe is opmerklik donker en hul meesters opmerklik lig van kleur (Banton 1967:14).

Etniese ooreenkomste en verskille tussen mense het dus die grondslag van organisasie van antieke samelewings gevorm deurdat etnisiteit in hierdie samelewings die funksie vervul het van "... encouraging, stabilizing and regulating patterns of attraction, repulsion, loyalty and identity within a population" (Mayhew 1971:67-68).

Etnisiteit vervul gewoonlik 'n belangrike identiteits- en solidariteits-funksie in die samelewing deur mense saam te bind rondom dieselfde waardes, afkoms, taal en ander ooreenkomste (vgl Plax 1976:26 - "... relate the individual to the system" , Corrado 1977:10 ev en Enloe 1973:39). Barth formuleer die primêre funksie van etnisiteit in die samelewing as "grens-handhawing" (1969:15 ev). Deur middel van etnisiteit kan 'n persoon as een van "ons" of "hulle" getipeer word (vgl Francis 1976:38 ev vir die rol van etnisiteit in primitiewe gemeenskappe).

Met die ontstaan van nasiestate wat reeds in die sewentiende eeu begin het, het etnisiteit vir die eerste keer verpolitiseer geword toe die idee van etniese selfbeskikking die ontstaan van ideologieë van nasionalisme in Europa tot gevolg gehad het (Francis 1976:68 ev). Dit het 'n filosofiese regverdiging gebied vir etniese selfbeskikking (Francis 1976:74 ev) en het die totstandkoming van heelwat etnies homogene state in Europa na die Middeleeue tot gevolg gehad (vgl Ibele 1970:31 ev, asook Francis 1976:75).

Hierdie ontwikkeling het op 'n tweeledige wyse geskied. Aan die een kant het groot, etnies heterogene state of ryke soos Turkye, Rusland en Oostenryk-Hongarye geneig om te verbrokkel in etnies homogene nasiestate as gevolg van 'n oplewing in verskillende nasionalismes binne die staat (Francis 1976:76 ev). In ander gevalle soos Italië en Duitsland wat reeds in klein staatjies en selfs stadstate verbrokkel was, het die teenoorgestelde ontwikkeling plaasgevind. Politieke unifikasie is nagestrewen en die ideologie van nasionalisme (gebaseer op verpolitiseerde etniese ooreenkomste en verskille) was die instrument wat hiervoor gebruik is (vgl Francis 1976:75 en Connor 1977:19 ev vir 'n verduideliking van die begrip etnonasionalisme wat laasgenoemde vir hierdie doel geformuleer het). Francis verduidelik beide situasies soos volg:

"In both cases the nation ... had to be assumed to exist as a corporate person prior to the state. Any social movement that raised political demands in the name of such nation was confronted with the task of developing an ideology that would provide a legitimation for its right to self-determination and

at the same time, a practicable method of identifying the territory and population exactly" (1976:75).

Die era van die nasiestaat het onder die invloed van die ideologie van etnonasionalisme van Europa verder oor die res van die wêreld versprei en is vandag nog die organisatoriese status quo op die internasionale politieke terrein. Gedurende die afgelope twee dekades het die verskynsel van etnisiteit egter ironies genoeg opnuut 'n bedreiging vir die sogenaamde "nasiestate" van die wêreld begin word (sien afdeling 2.4.4 hieronder).

2.4.2 Afname in die Ou Wêreld

Die onafhanklike en etnies homogene politieke eenhede wat tot stand gekom het in die oorspronklike gees van nasionalisme wat sedert die Vrede van Wesfale in 1648 oor Europa en verder versprei het, was die einddoelwitte waarna die onderskeie etniese groepe in daardie gebiede gestrewe het. Die bereiking van hierdie doelwitte het die etnonasionalisme tot so 'n mate gedepolitiseer dat 'n skerp afname in etniese bewussyn in die wêreldpolitiek voorgekom het (vgl Said en Simmons 1976:9 ev).

Ander gebeure wat hierdie "wegbeweging" van etnisiteit verder gestimuleer het, was die vertraging in die ontwikkeling van etniese bewussyn en nasionalisme in die sogenaamde Ontwikkelende Wêreld deur die gees van imperialisme en kolonialisme wat gedurende die agtiende en negentiende eeue in die nuwe nasiestate posgevat het. Die vestiging van politieke beheer deur Europese state oor Asië, Afrika en Suid-Amerika het gelei tot beleidsrigtings van gedwonge assimilasië en integrasie met die dominante koloniale waardesisteme in daardie gebiede. Dit het die onderdrukking van inheemse etnisiteit en nasionalismes tot gevolg gehad en 'n periode van konsolidasie en stabilisasie in die wêreldgeskiedenis ingelui (Said en Simmons 1976:19 ev en Corrado 1976:4, 14 ev).

Die industriële rewolusie in Europa het verder 'n ideologiese klemverskuiwing weg van nasionalisme af tot gevolg gehad. Die mededinging tussen liberalisme en sosialisme het 'n bloeitydperk beleef en die ideologiese fokus in die samelewing het op die welvaart van die indiividu geval (Van den Berghe 1976:250). In plaas van kulturele en politieke selfbeskikking was die brandende vraagstukke van die tyd die debat oor die vraag of indiividuele vryheid of kollektiewe gelykheid die hoogste waarde is waarna gestrewe behoort te word (Said en Simmons 1976:20 en Enloe 1973:40 ev).

Assimilasie- en integrasietegnieke is nie net in ontwikkelende samelewings toegepas nie, dog ook deur die regerings in nasiestate wat op dié wyse nasionale integrasie en hul legitimiteit en houvas op hul samelewings wou verbeter. Enloe beweer dat "... Marxism is not alone in pressing men to purge themselves of ethnic sentiment. Western democracy also favours de-ethnicization" (1973:59).

Terwyl liberalisme die heersende Westerse demokratiese ideologie geword het, het sosialisme die oorheersende ideologie in die nie-Westerse wêreld geword. Beide is anti-etniese ideologieë en ontmoedig die beklemtoning van etnisiteit in die hedendaagse samelewings (vgl Enloe 1973:66).

Die holistiese neiging in die internasionale politiek het ook die totstandkoming van supranasionale organisasies wat nie mededingend met die nasiestaat was nie, tot gevolg gehad (Connor 1977:79). Makrovlakanalise het middel- en mikrovlakanalise van samewerking en konflik in die wêreld vervang en kleiner verskille tussen groepe in Europa is opgelos deur 'n stelsel van ad hoc beskermingsmaatreëls op internasionale vlak (sien hoofstuk 3 hierna, La Ponce 1960 en McCartney 1968).

Hierdie ontwikkelinge het so 'n afname in etnisiteit en etniese bewussyn in Europa en die VSA tot gevolg gehad dat daar sprake was van die verdwyning daarvan (sien Esman 1977:371 en Lijphart 1977(c):47).

Die Tweede Wêreldoorlog was egter 'n keerpunt in die beweerde agteruitgang van etnisiteit. So beweer Connor dat " (p)olitical developments since World War Two illustrate that ethnic national consciousness is not on the wane but is quite definitely in the ascendancy. Armed with the doctrine of self-determination a growing number of minority movements are challenging their present states ... Authoritarian and democratic, communist and non communist, federative and unitary, Asian, African, American and European states have all been similarly challenged" (1970:96).

Verskillende oorsake het egter gelei tot die oplewing in onderskeidelik ontwikkelende en nywerheidsamelewings.

2.4.3 Die Ontwikkelende Wêreld

Die beklemtoning van etnisiteit na die Tweede Wêreldoorlog het in die ontwikkelende samelewings ontstaan. Die langdurige onafhanklikheidspogings van Burma, Ceylon, Indië en Israel tydens die oorlog en hul

sukksesvolle onafhanklikheidsverklarings van Brittanje net na die oorlog het as 'n stimulus vir ander ontwikkelende kolonies in Asië, Afrika en Latyns-Amerika gedien om onafhanklikheid te probeer verkry (sien byvoorbeeld Young 1975:94). Dit het die ontwikkeling van nasionalisme in hierdie state, wat lank deur die koloniale heersers gesmoor was, laat posvat (Esman 1977: 11 ev, Said en Simmons 1976: 9 en 44).

Dit het naamlik toenemend geblyk hoe onsuksesvol die koloniale moondhede se assimilasië- en nasiebou pogings deur middel van nasionale integrasie was. Die onstabiliteit van die modernisasieproses het die teruggryp na die sekuriteit van etnisiteit baie aantreklik gemaak (Connor 1977:20 en Lijphart 1977 (c):47 ev).

Die totstandkoming van die Verenigde Nasies in 1945 in hierdie atmosfeer van verswakkende beheer deur koloniale moondhede oor hul kolonies en die inkorporasie van die beginsel van selfbeskikking in die Handves van die Verenigde Nasies het hierdie nasionalisme aangewakker. Die Verenigde Nasies is gesien as kampvegter vir die onderdrukte kolonies en hierdie liggaam het baie bygedra tot die uiteindelijke verbroekeling van die koloniale stelsel veral onder leiding van voormalige kolonies wat as onafhanklike state lede van die Verenigde Nasies geword het. Kolonialisme en imperialisme het baie gou vloekwoorde in die internasionale politieke woordeskat geword.

Die ontwikkeling van moderne kommunikasietegnieke soos die radio, televisie, vliegtuie, ensovoorts het die verspreiding van idees baie makliker gemaak en baie publisiteit aan nasionalistiese bewegings se pogings tot selfbeskikking en onafhanklikheid verleen (Said en Simmons 1976:12 ev en Glazer 1975).

Die intensiteit van ontwakende nasionalisme is veral in Afrika vererger deur die trek van willekeurige en kunsmatige grense deur die koloniale moondhede gedurende hulle "scramble for Africa". Dit het veroorsaak dat grense soms dwarsdeur stamgebiede getrek is en etniese groepe in verskillende state ingedeel is (Esman 1977:11 ev). Hierdie grense, hoe disfunksioneel hulle ookal is, is egter behou aangesien verandering daaraan te veel ontwrigting en 'n totale herafbakening van grense sou noodsaak (Neuberger 1976:523 ev). Hierdie situasie het veroorsaak dat onafhanklikheid in Afrika nie (soos in Europa) 'n afname in etniese bewustheid en nasionalisme tot gevolg gehad het nie maar dat sessie pogings en etniese konflik in der waarheid steeds voortduur (Morrison en Stephenson 1972).

2.4.4 Oplewing in Nywerheidsamelewings

Anders as in die ontwikkelende wêreld waar etnisiteit as 'n mobiliseringsinstrument gebruik is om onafhanklikheid te verkry, is die verskynsel geen nuwe ervaring in die Westerse wêreld nie soos reeds hierbo verduidelik is. Die relatiewe homogeniteit van die oorspronklike nasiestate, die opkoms van die ideologieë van liberalisme en sosialisme, die holisme in die internasionale politiek en die beloftes wat assimilasië en nasionale integrasie as nasieboutegnieke ingehou het, het veroorsaak dat etnisiteit begin vervaag het in die Westerse wêreld.

Die ontwaking van nasionalisme in die ontwikkelende samelewings was egter 'n stimulus wat, versterk deur die ontwikkeling van tegnologiese hulpmiddels en moderne kommunikasietegnieke, 'n heroplewing van etnisiteit veral gedurende die afgelope dekade in moderne nywerheidsamelewings tot gevolg gehad het (Esman 1977:11 ev en Enloe 1973:82 ev). Die ver- naamste interne faktore in hierdie samelewings wat tot die heroplewing bygedra het, was die volgende (vgl ook Van den Berghe 1976:242 ev).

Die bevolkingsamestelling van hierdie state het baie meer etnies heterogeen geword as wat dit met die totstandkoming van die nasiestate was (Connor 1977:80). Dit is veroorsaak deur 'n toevloei van immigrante veral uit ontwikkelende state na Europa en die VSA om veral drie redes: eerstens die ekonomiese en industriële bloeitydperk in hierdie state na die Tweede Wêreldoorlog, tweedens die toestroming van voormalige koloniale burgers uit die koloniale gebiede na die koloniale moederlande toe (Glazer en Moynihan 1975:25) en laastens die vasstelling van kunsmatige grense na die wêreldoorloë (volgens Krejci en Velimsky 1981:20, 50 ev).

Pogings om hierdie groepe in die Westerse samelewings te assimileer het misluk (Lijphart 1977(c):47 en Connor 1977:20 ev) en die sukses van etniese selfbeskikking in baie van hierdie immigrante se oorspronklike vaderlande, soos oorgedra deur die media, was 'n stimulus vir die ontwaking van 'n eie etniese bewustheid by die onderskeie etniese groepe (Glazer en Moynihan 1975:25). Hierdie ontwikkeling laat Said en Simmons die bewering maak dat " (p)erhaps mass communications, instead of unifying mankind, is paradoxically differentiating him into

progressively smaller communities" (1976:18. Sien ook Glazer 1975, Marc 1979 en Kinsky 1979 in die verband).

Die aansprake van die liberalisme en kapitalisme aan die een kant en die sosialisme aan die ander kant, dat navolging van die beginsels wat deur hul gestel word tot 'n nuwe samelewingsorde sou lei en maatskaplike probleme, vooroordeel en ongelykhede uit die weg sou ruim, het leë beloftes geblyk te wees (Glazer en Moynihan 1975:25). Sowel op ekonomiese as maatskaplike vlak het die gapings tussen mense eerder groter as kleiner geword (Lijphart 1977(c):56 en Esman 1977:373). Verder het die geweldige tegnologiese vooruitgang in hierdie samelewings so vinnig geskied dat menslike behoeftes en ontwikkeling nie daarmee kon tredhou nie. Toekomssekuriteit het problematies geword en simptome van 'n massasamelewing het orals in die nywerheidsamelewings begin ontwikkel (Plax 1977:26). Lijphart praat van 'n transaksie - integrasie wanbalans wat ontstaan het (Esman 1977:374 en Connor 1977:23).

Die verwagtinge dat supranasionale samewerking bestaansprobleme sou oplos het ook nie gerealiseer nie (Said en Simmons 1976:9 en Connor 1977:22 ev) en 'n ernstige waardedissensus tussen ouer en jonger generasies het ontstaan (Lijphart 1977(c):60). 'Laasgenoemde het ontevrede begin word met die leë beloftes van die moderne demokratiese samelewings en het 'n meer betekenisvolle regverdiging vir hul bestaan gesoek (volgens Inglehart 1971:991 ev).

Die identiteitskrisis wat op hierdie wyse en om verskillende redes ontwikkel het, het in die sogenaamde "roots" - sindroom oorgeslaan wat die oplewing in etnisiteit veroorsaak het as 'n teruggrype na emosionele sekuriteit, stabiliteit, glorie van die verlede of selfs 'n doelbewuste poging om deur middel van die mobilisasie van etnisiteit bepaalde belange te bevorder soos in die ontwikkelende samelewings gebeur het (Gelfand en Lee 1973:7 ev).

Die heroplewing van etnisiteit in hierdie nywerheidsamelewings het dus potensieel verskillende oorsake en verskillende doelwitte gehad. Glazer beweer dat dit moeilik is om die presiese oorsaak van etniese heroplewing in die VSA vas te pen. Hy onderskei egter verskillende gevalle wat elk primêr deur onderskeidelik sosiosielkundige, ekonomiese, kulturele en politieke ontbering veroorsaak is (1975:180-185).

Hierdie oplewing is nog in 'n beginstadium. Aanhalings hierbo (aan die begin van die hoofstuk) van deskundiges oor etnisiteit soos Heisler, Glazer en andere dui daarop dat die volgende dekades waarskynlik as die dekades van etnisiteit bekend sal staan. Dit wil voorkom asof selfs samelewings wat vroeër as etnies homogene samelewings bekend gestaan het, nou reeds probleme met ontwakende etniese bewussyn begin ervaar (vgl onder andere Frankryk, Brittanje, Wes-Duitsland en Skandinawië waar minderheidsgroepe soos die Bretons, Baske, Pakistanis, Wallisers, Skotte, Iere, Turke en Marokkane betekenisvolle geluide met betrekking tot effektiewe politieke deelname, kulturele selfbeskikking, gelykheid en nie-diskriminasie maak).

Faktore soos vryer migrasiepatrone tussen verskillende samelewings as gevolg van hoofsaaklik ekonomiese en politieke oorwegings, die getalleontploffing in die wêreld^{en} die onpersoonlikheid van die nywerheidsamelewing, sal na verwagting 'n toenemende heterogeniteit in die meeste samelewings in die wêreld veroorsaak. Connor meen verder dat die strewe na eksterne etnopolitieke selfbeskikking of onafhanklikheid 'n baie belangrike dryfkrag by volke of nasionaliteite is en dat die totstandkomingsproses van nasiestate in Europa en die ontwikkelende wêreld dit staaf. As gevolg van mislukte pogings om aan hierdie aspirasies te voldoen, is die totstandkomingsproses van nasiestate ver van voltooiing af en is die oplewing van etnisiteit orals in die wêreld 'n indikator van verdere pogings daartoe (1977:20). Yancey en andere bevestig hierdie gevolgtrekking van Connor met betrekking tot die VSA, dog op grond van ander oorweginge:

"Rather than a constant ascribed trait that is inherited from the past, ethnicity is the result of a process which continues to unfold. It is basically a manifestation of the way populations are organized in terms of interaction patterns, institutions, personal values, attitudes, life styles and presumed consciousness of kind" (1976:400).

In die volgende hoofstuk word aandag gegee aan tegnieke vir die akkommodasie van etnisiteit in die samelewing en word die stelselmatige bewuswording van etnisiteit in die internasionale gemeenskap as gevolg van bogenoemde oorwegings, beskryf.

2.4.5 Hindernisse

Die vrye ontplooiing van etnisiteit as samelewingsverskynsel word belemmer deur verskeie faktore.

Eerstens veroorsaak die vrees by regerings dat die erkenning van etniese minderheidsgroepe en hul aansprake noodwendig tot onstabiliteit en die ondermyning van regeringsgesag sal lei, dat hulle wegstroom van formele erkenning en verkies om deur middel van soms selfs gedwonge assimilasië- en integrasietegnieke hierdie aansprake van die minderheidsgroepe te ondervang (volgens Friedrich 1975:237 en Capotorti 1979).

Hierdie faktore lei daartoe dat die Verenigde Nasies die beginsel van self-beskikking in sy handves interpreteer as slegs van toepassing in koloniale situasies waar die reg op onafhanklikheid van die koloniale moondheid gesteun word. As gevolg van die verwagte probleme met etniese minderheidsgroepe in ledestate van die Verenigde Nasies word die beginsel nie wyer toegepas nie, hoewel 'n toenemende neiging om die reg op interne self-beskikking of outonomie van minderheidsgroepe wel te erken, by suborgane van die Verenigde Nasies teenwoordig is (vgl hoofstuk 3 in hierdie verband).

'n Verdere belemmerende faktor is die feit dat etnisiteit tot onlangs toe nog geag is 'n feudale of middeleeuse verskynsel te wees wat onvanpas in die moderne samelewing is en vooruitgang strem (volgens La Ponce 1960:84). Die geweldige vinnige toename in etnisiteit in die meeste samelewings en veral in hoogs geïndustrialiseerde Westerse samelewings is 'n aanduiding van die foutiewe aard van hierdie aanname en van 'n behoefte aan 'n vorm van persoonlike etniese verbondenheid en identifikasie in 'n andersins onpersoonlike maatskappy.

Laastens was die misbruik wat in die verlede en nog steeds van hierdie verskynsel gemaak word met die doel om ideologieë wat nie vir die internasionale gemeenskap aanvaarbaar is nie (byvoorbeeld nasionaal-sosialisme en apartheid of afsonderlike ontwikkeling) te probeer bevorder, 'n belangrike negatiewe verwikkeling wat toenemende weerstand by die Verenigde Nasies en sy ledelande uitgelok het. Dit het veroorsaak dat enige poging om etnisiteit as grondslag vir die organisasie van 'n samelewing te gebruik outomaties en in beginsel verwerp word. Skeiding tussen groepe van watter aard ookal en met watter bedoeling ookal word as "apartheid" getipeer (vgl Fawcett 1979:12).

Die oplewing in etnisiteit wat hierbo uiteengesit is, sal 'n verandering in houding by die Verenigde Nasies asook dié ledestate wat direk met die probleem gemoeid is, noodsaak en dit sal hopelik 'n gunstiger klimaat vir die erkenning van etnisiteit in die samelewing en die politieke akkommodasie daarvan skep.

2.5 HUIDIGE VOORKOMS VAN ETNISITEIT

Indien aanvaar word dat etniese verskille tussen mense en groepe potensieel konflikgenererend kan wees in situasies waar teen sekere groepe of persone op grond van hul etnisiteit gediskrimineer word, is die konflikpotensiaal in die wêreld hoog as gevolg van die groot mate van etniese heterogeniteit en diskriminasie wat bestaan. 'n Gesaghebbende bron oor etnisiteit op internasionale vlak beweer dat soveel as 862 onderskeie etniese groepe in die wêreld geïdentifiseer kan word op grond van objektiewe etnografiese verskille, hoofsaaklik met betrekking tot taalgebruik (Said en Simmons 1976:17 na aanleiding van Murdock 1967). Hierdie groepe is soos volg oor die wêreld versprei:

Afrika suid van die Sahara	-	239	(27,7%)
Rondom Middellandse See	-	95	(11,0%)
Oos-Eurasië	-	93	(10,8%)
In Stille Oseaan	-	128	(14,8%)
Noord-Amerika	-	218	(25,3%)
Sentraal- en Suid-Amerika	-	89	(10,4%)
		<u>862</u>	<u>(100%)</u>

Glaser en Possony praat van 10 000 etniese eenhede oor die wêreld heen wat meer as 6 000 tale praat (1979:132). 'n Ander deskundige oor etnonasionalisme het in 'n opname bevind dat van die 132 geïdentifiseerde state wat in 1971 bestaan het, slegs 12 of 9,1% sodanig etnies homogeen saamgestel was dat hulle as nasiestate bestempel kon word. 'n Verdere 25 of 18,9% het 'n etniese groep gehad bestaande uit 90% of meer van die bevolking van die staat, asook minstens een belangrike etniese minderheidsgroep. Nog 25 of 18,9% het 'n etniese groep bestaande uit 75% - 89% van die bevolking gehad terwyl die res uit etniese minderheidsgroepe bestaan het. In 31 of 23,5% het die grootste etniese groep 50% - 74% van die bevolking beslaan en in die grootste enkele groep van state, naamlik 39 of 29,5%, het die grootste etniese groep uit minder as 50% van die bevolking van die staat bestaan (volgens Connor 1978:59). Young onderskryf hierdie ontleding en beweer met betrekking tot die ontwikkelende state dat

" (t)he truly homogeneous polity in Asia, Africa and Latin America is a deviant case" (1976:95).

Young onderskei verder ses tipes etniese magskonfigurasies in ontwikkelende samelewings teenoor Rabushka en Shepsle se vier (1974:88 ev). Die kategorieë oorvleuel en behels die volgende:

1. Enkele etniese homogene state

Voorbeelde hiervan is Botswana, Lesotho, Tunisië, Uruguay, Costa Rica, Barbados en die Koreas (Young 1976:96:95).

2. Een dominante etnies groep met kleiner ondergeskikte minderhede

Hierdie konfigurasies sluit byvoorbeeld die volgende state in: Algerië, Irak, Jamaica, Kuba, Marokko, Sri Lanka en Cyprus (Young 1976:96 en Rabushka 1974:89). Die dominante groep kan egter ook 'n getalleminderheidsgroep wees soos in Suid-Afrika (Rabushka 1974:90).

3. Verskillende groepe (waarvan nie een noodwendig dominant nie) met dieselfde kultuur en ander nie-geïnkorporeerde etniese groepe

In hierdie kategorie word onder andere state soos Peru, Bolivië, Ecuador en Guatemala geklassifiseer. Hulle het almal 'n Spaanse kernkultuur met verskillende subkultuurgroepe en Indiane wat nog feitlik glad nie in die stelsels geïntegreer is nie. Ander voorbeelde is die Soedan, Ethiopië, Iran, Thailand, Burma, Laos en Viëtnam (Young 1976:96).

4. Primêr bipolêre konfigurasie

Hier word 'n situasie van mededinging tussen hoofsaaklik twee etniese groepe aangetref soos in Cyprus, Maleisië en Guyana. Rabushka en Shepsle (1974:88 ev) verwys na hierdie konfigurasie as gebalanseerde mededinging.

5. 'n Enkelvoudig gefragmenteerde multipolêre stelsel

Hierdie kategorie sluit state met drie of selfs meer etniese groepe wat slegs een etniese verskil vertoon, in. Die meeste Swart Afrika-state val in hierdie klas op grond van die interne kulturele verskille tussen hulle inwoners. Libanon en Sirië sal ook op grond van die godsdiensverskille in die onderskeie samelewings hier geklassifiseer kan word (Young 1976:97).

6. 'n Meervoudig gefragmenteerde multipolêre stelsel

In hierdie kategorie sluit Young daardie state in waar verskeie meervoudig gedifferensieerde etniese groepe aangetref word, byvoorbeeld Indië, Indonesië, Nigerië en Uganda (1976:87). Suid-Afrika sou ook hier ingepas kan word.

Rabushka en Shepsle onderskei nie tussen enkelvoudig en meervoudig gefragmenteerde stelsels nie (1977:91). Hulle voeg Libanon, Zaire en Joego-Slawië as aanvullende voorbeelde by.

Hierdie konfigurasies toon die etniese heterogeniteit van die meeste plurale samelewings duidelik aan. Die nywerheidsamelewings in Wes-Europa is buite rekening gelaat by hierdie klassifikasie. Hulle sou egter met vrug by een van die laaste vyf kategorieë ingedeel kon word aangesien weinig van hulle vandag nog as homogeen beskou kan word. Selfs die Skandinawiese state ondervind so 'n toename in immigrasie dat hulle ook as heterogeen beskou kan word. Krejci en Velimsky (1981) gee 'n uitstekende oorsig oor die huidige heterogeniteit in Europa.

Dit is egter nie net die voorkoms van etniese heterogeniteit wat potensieel konflikgenererend is nie, maar hierdie diversiteit gekoppel aan diskriminerende of beweerde diskriminerende praktyke. Glaser en Possony beweer dat "... few governments or dominant groups that control them, seem inclined to let diverse groups develop according to their own lights and manage their own affairs. Such groups must fight to maintain their ethnic integrity ..." (1979:132).

Wilson beweer dat daar nie gevalle bekend is waar verskillende rasse-groepe in nywerheidsamelewings op heeltemal gelyke voet verkeer nie, veral nie wat 'n gelyke verdeling van mag betref nie (1973:18). Van den Berghe meen dat dit onvermydelik is in rasse-gestratifiseerde samelewings dat die toegang tot prestige, rykdom en mag op etniese grondslag verskil (1967:21 ev en 1975(b):6). Dit is egter nie 'n noodwendigheid nie (Bekker 1975:13).

In die gesaghebbende werke van Veenhofen (1975), Gastil (1977) en Glaser en Possony (1979) word omvattende uiteensettings van die omvang van etniese diskriminasie oor die wêreld heen gegee. Hieruit is dit duidelik dat daar slegs enkele state is waar diskriminerende praktyke op grond van etnisiteit nié toegepas word nie.

Indien die waarneming van Glazer met betrekking tot die universalisering van etnisiteit (daar is geen rede om die teendeel te beweer nie) en die indikatore van 'n oplewing in etnisiteit selfs in voorheen "homogene" samelewings korrek is, kan toenemende diskriminerende optredes teenoor hierdie "nuwe" etniese groepe verwag word as 'n logiese strategie in die bedingingsproses om die beïnvloeding van of beheer oor die verdeling aan skaars waardes in die samelewing (in ooreenstemming met die groepsbenadering tot die politieke proses).

2.6 SAMEVATTENDE RIGLYNE VIR DIE ONTWIKKELING VAN 'N MODEL

Na aanleiding van die bespreking in hierdie hoofstuk van etnisiteit as samelewingsverskynsel kan die volgende gevolgtrekkings as riglyne vir die ontwikkeling van 'n model vir die staatkundige akkommodasie van etnisiteit in 'n samelewing dien.

1. Daar word eerstens van die standpunt uitgegaan dat etnisiteit 'n baie belangrike en dikwels deurslaggewende determinant van politieke konflik uitmaak, veral in situasies waar persepsies van werklike of beweerde diskriminasie of ongelyke behandeling op 'n etniese grondslag bestaan. Verskeie navorsingstudies in dié verband verskaf regverdiging vir hierdie aannames.
2. Hoewel die begrip etnisiteit van redelik resente oorsprong is, is die verskynsel waarop dit slaan so oud soos die menslike geskiedenis self.
3. In die wetenskaplike bestudering van hierdie verskynsel is 'n duidelike klemverskuiwing te bespeur vanuit die antropologie, deur die sosiologie tot by die politieke en sedert baie onlangs die regswetenskap. Dit het besondere implikasies vir die toekoms van etnisiteit binne samelewingsverband deurdát die toenemende institusionalisering en gevolglik die staatkundige belang van die verskynsel daardeur geïllustreer word.
4. Etnisiteit kan omskryf word as 'n komplekse, multidimensionele verskynsel in die samelewing wat 'n gemeenskaplike groepsbewussyn uitmaak wat een groep persone van 'n ander onderskei op grond van werklike of gewaande verskille tussen sosiokultureel verwerfde eienskappe en/of sosiokultureel gedefinieerde aangebore eienskappe.

Dit verskil van 'n klassebewussyn wat op bepaalde sosio-ekonomiese verwerfde ooreenkomste en verskille tussen mense gebaseer is.

5. Die multidimensionaliteit van die verskynsel is daarin geleë dat etnisiteit sowel objektief verifieerbare as subjektief aanvaarde en sowel statiese as dinamiese elemente bevat. In die geskiedenis van die wetenskaplike bestudering van etnisiteit is dikwels slegs enkele van hierdie dimensies in isolasie as die werklike aard van die verskynsel beskou, dog resente benaderings tot etnisiteit neig om die verskynsel in sy korrekte perspektief te sien.
6. Dit gebeur wel dat een of meer dimensies van etnisiteit in bepaalde omstandighede sterker as ander op die voorgrond tree dog dit beteken nie dat die ander integrale elemente van die verskynsel dan irrelevant is nie.
7. Die wisselwerking tussen klas en die verskillende elemente van etnisiteit is so goed geïntegreerd dat dit dikwels baie moeilik is om te onderskei watter aspek die primêre determinant van sekere gevolge is.
8. Daar kan 'n analitiese onderskeid tussen 'n etniese kategorie, etniese groep/gemeenskap, volk/nasionaliteit en nasie gemaak word op grond van die teenwoordigheid van objektiewe etniese ooreenkomste en verskille tussen groepe en die intensiteit van die etniese bewussyn by hierdie groepe. Een fase kan in 'n ander oorgaan met 'n gepaardgaande versterking of verswakking van etnisiteit.
9. 'n Etniese groep word 'n minderheidsgroep wanneer 'n normatiewe beoordeling van die posisie van die groep vis-à-vis ander groepe in die samelewing aantoon dat die betrokke groep deur die sistematiese optrede van ander groepe weerhou word van gelyke of regverdige toegang tot en deel van die skaars waardes van die betrokke samelewing. Etnisiteit kan egter ook op heeltemal neutrale wyse as ordeningsmaatstaf vir 'n samelewing ingespan word. Die term minderheidsgroep slaan nie op getalle nie dog op die status van die groep in die breër samelewing. Vrywillige en gedwonge minderheidsgroepe word onderskei.
10. Etnisiteit vervul 'n neutrale identiteits- en solidariteitsfunksie in die samelewing en die bevordering van die kulturele inhoud daarvan kan

op sigself as 'n doelwit dien of dit kan op 'n rasionele wyse as strategie aangewend word om bepaalde ander sosiokulturele, -ekonomiese of -politieke doelwitte te bereik. 'n Etniese ideologie met nasionalistiese inhoud en kenmerke kan as strategie ontwikkel word om laasgenoemde doelwitte te verwesenlik.

11. As verpolitiseerde verskynsel het etnisiteit sy oorsprong in Europa gehad met die totstandkoming van nasiestate. Daarna het die belang daarvan afgeneem totdat dit enkele dekades gelede ook in die vorm van etniese nasionalisme die totstandkoming van onafhanklike ontwikkelende state tot gevolg gehad het en daarvandaan terug versprei het na Europa en die res van die nywerheidswêreld. As gevolg van hierdie stimulus dog ook na aanleiding van ander faktore het 'n belangrike heroplewing in etnisiteit dwarsoor die wêreld posgevat. Dit word geaksentueer deur die toenemende heterogeniteit in die wêreld asook die gepaardgaande diskriminasie op grond van etnisiteit.
12. Die volledige ontplooiing van etnisiteit in die samelewing word geïnhibeer deur 'n bestaande weerstand daarteen op grond van verskeie faktore. Alle indikatore dui egter daarop dat die verskynsel reeds 'n momentum verkry het wat behoort te lei tot 'n groter mate van erkenning en institusionalisering daarvan as 'n neutrale verskynsel in die staatkunde.

HOOFSTUK 3

DIE STAATKUNDIGE AKKOMMODASIE VAN ETNISITEIT

3.1 INLEIDING

Die fokus van hierdie hoofstuk sentreer rondom die verskillende wyses waarop etnisiteit op die politieke vlak van die samelewing gehanteer kan word. Hierbo is opgemerk dat die oorsprong en verskyningsvorme of konfigurasies van etnisiteit van geval tot geval varieer, dog dat hierdie verskynsel in elke georganiseerde samelewing dwarsoor die wêreld aan die toeneem is as gevolg van verskillende oorweginge.

Die waarskynlikheidsfaktor vir die ontstaan en eskalasie van konflik tussen verskillende etniese groepe wat uiteenlopende en dikwels onversoenbare politieke aspirasies het, maar hulle binne een staatkundige raamwerk bevind, is groot as gevolg van onder andere die volgende faktore wat reeds in die vorige hoofstuk gemeld is:

- die sigbaarheid van sekere etniese (byvoorbeeld rasse- en kleur-) verskille;
- die feit dat kulturele, politieke en ekonomiese statusverskille gewoonlik kumulatief tot mekaar in plurale samelewings aangetref word;
- die "primordiale" eienskappe van etnisiteit wat dikwels intense emosionele houdings en optredes tot gevolg het (byvoorbeeld in Libanon, Noord-Ierland en Eritrea);
- die kommunikasierewolusie wat etniese konflik in afgeleë gebiede aan die hele wêreld bekendstel; en
- die weiering van regerings om interne selfbeskikking aan etniese groepe toe te staan of om ander betekenisvolle veranderinge in hul onderskeie samelewings teweeg te bring om sodoende die aspirasies van etniese minderheidsgroepe te realiseer.

Hierdie kousale verband tussen die voorkoms van etniese diversiteit en etniese konflik in plurale samelewings is 'n bron van kommer vir die meeste regerings in hierdie samelewings. Die wyse waarop etniese

verskille egter in die staatkundige strukture van 'n samelewing geakkommodeer word, kan 'n belangrike invloed op die voorkoms en intensiteit van konflik in die betrokke samelewing uitoefen. Daarom is 'n oorsig oor die verskillende beskikbare akkommodasietegnieke wat gebruik kan word om etniese diversiteit op staatkundige vlak te hanteer, noodsaaklik vir doeleindes van hierdie studie.

Hierdie tegnieke is uiteenlopend van aard en wissel van 'n totale negering van etniese groeperinge in 'n samelewing tot die doelbewuste organisering van die betrokke samelewing op 'n etniese grondslag en die institusionalisering van etnisiteit in die staatkundige strukture van die samelewing. Verder kan dit wissel van outoritêre, gewelddadige metodes tot vreedsame demokratiese ooreenkomste wat nie noodwendig in wetgewing vasgelê hoef te wees nie dog dikwels wel is. Verskillende kombinasies van uiteenlopende tegnieke word ook aangetref.

In die verdere verloop van hierdie hoofstuk sal die vernaamste tegnieke vir die staatkundige akkommodasie van etniese groepe kortliks uiteengesit word nadat op die de facto en de iure groepsgrondslag van politieke verteenwoordiging gewys is. Die belang van 'n erkenning van die regte van etniese groepe in die samelewing sal ook gemotiveer word. Die hoofstuk word afgesluit met die formulering van enkele riglyne vir die ontwikkeling van 'n algemene model vir die staatkundige akkommodasie van etnisiteit in die samelewing wat uit die bespreking voortgespruit het.

3.2 DIE DE FACTO GROEPSGRONDSLAG VAN STAATKUNDIGE AKKOMMODASIE

Een van die belangrikste aannames onderliggend aan hierdie studie is die konsipiëring van die politieke dimensie van die samelewing as 'n wedyering hoofsaaklik tussen verskillende groepe om beheer oor of beïnvloeding van die proses van gesaghebbende verdeling van skaars waardes in die betrokke samelewing (vgl Latham 1952, Truman 1951, Easton 1965, en andere). Hierdie sogenaamde groepsbenadering tot die politiek is in hoofstuk 1 verduidelik (afdeling 1.3.2). Dit hou onder andere in dat die belang van die individu as kerneenheid in die liberale demokratiese teorie gereduseer word tot 'n minder belangrike posisie en meer spesifiek ondergeskik aan die posisie wat groepe in die samelewing bekleed. Laasgenoemde benadering kan as die pluralistiese demokratiese teorie of politieke pluralisme bestempel word.

Die groepsbenadering tot politieke verteenwoordiging kom daarop neer dat die individu slegs deur lidmaatskap van sekere groepe in die moderne samelewing tot sy politieke reg kan kom. Qua individu het hy geen invloed op die politieke besluitnemingsproses nie. Verder is daar denkers wat beweer dat die bestaan van groepsverbande in die samelewing 'n belangrike stabiliserings- en ordeningsfunksie vervul en dat die afwesigheid van sulke stabiliserende en sosialiserende groepe anargisme en chaos tot gevolg sal hê (vgl Kornhauser 1959).

In hoofstuk 1 is gemeld dat hierdie siening van die politieke stelsel 'n meer realistiese en akkurate siening behels as die individualisme van die klassieke liberale demokratiese teoretici wat die individu as die kern van die politieke proses bestempel. Hiermee word die belang van die individu in die politiek geensins ontken nie dog die instrumentele gebruik van groepsaffiliaties om bepaalde doelwitte (vir die individu sowel as vir die groep) te bereik, word bloot in korrekte perspektief gestel. Die rol van groepe in die politieke proses word ook nie verabsoluteer soos die politieke pluraliste geneig was om te doen nie (vgl Garson 1978). Die gebreke in die teorie van politieke en kulturele pluralisme is in hoofstuk 1 uitgewys. Al wat hier beoog word is 'n beklemtoning van die veel groter mate van prominensie van etniese groepsverbande as individue in plurale samelewings.

Ter illustrasie van die de facto etniese groepsgrondslag van die politiek word kortliks na die historiese ontwikkeling van politieke verteenwoordiging gekyk.

3.2.1 Die Antieke Beskawings

Hoewel die indirekte politieke verteenwoordigingstelsels wat deesdae gebruik word nie oorspronklik van die Griekse en Romeinse tydvakke afkomstig is nie (Ibele 1970), is hulle stelsels van direkte verteenwoordiging in 'n wetgewende raad deur al die kiesers wat daarin belangstel om sittings van dié liggame by te woon, tog relevant vir doeleindes van hierdie studie. Hierdie direkte deelname van kiesers in die oorspronklike demokratiese Griekse stadstate was naamlik alreeds van hul oorsprong af op 'n groepsgrondslag georganiseer.

Reeds in 750 vC was die belangrikste politieke instellings in Sparta die volksvergadering (Appella) en 'n raad van oudstes (Geronsia) wat

die koning van die stad oor sekere optredes geadviseer het (Staveley 1971:19 en Hammond 1967:142). Hierdie liggame is op 'n groepsgrondslag saamgestel deurdat slegs manlike lede van die stad se aristokrasie sitting in die Geronsia gehad het terwyl alle manlike burgers van Sparta in die Appella sitting gehad het (Sealy 1976:70 en Staveley 1972:79).

Sosiale stand en geslag het dus as maatstawwe gedien om slegs sekere kategorieë of groepe van persone as lede van hierdie liggame toe te laat. Ander maatstawwe wat gebruik is, was etnisiteit en gebied deurdat 'n stelsel van kommunale verteenwoordiging sekere blokke sitplekke in die Appella vir sekere stamme gereserveer het, veral toe die lidmaatskap van die liggaam so groot geraak het dat alle manlike burgers nie daarin sitting kon neem nie (Staveley 1972:19 ev en Hammond 1967:101 ev). Stamlidmaatskap was heel oorspronklik op verwantskap gebaseer dog met die uitbreiding van die Griekse Ryk is soveel vreemdelinge geassimileer en het soveel migrasie plaasgevind dat stamaffiliësie later hoofsaaklik 'n administratiewe geografiese inhoud gehad het, naamlik 'n aanduiding van 'n groep mense wat in 'n sekere gebied woonagtig was. Die verwantskapsbande tussen die lede van 'n stam in so 'n gebied was egter steeds baie sterk (sien Taylor 1960:4 ev, asook Staveley 1956:76 vir die ontstaan van Romeinse stamme).

In ongeveer 451 vC het 'n sorgelyke posisie in Athene geheers, waar die volksvergadering (eers die Raad van die Areopagus en later die Ekklesia) saamgestel is deur alle manlike burgers in die stadstaat bo 18 jaar oud. Geslag en ouderdom is dus as maatstawwe gebruik om slegs sekere kategorieë of groepe van persone in die betrokke liggaam te verteenwoordig (Staveley 1972:78 en Sealey 1976:96 ev). Die rol wat stamverband hier gespeel het, was daarin geleë dat "... in the Plenary Assemblies held in the market place ... where votes were taken which affected the rights of individuals, the citizens were grouped strictly according to their tribes ..." (Staveley 1972:81).

Die uitvoerende liggaam in Athene, die Raad van Vyfhonderd, is alreeds in 501 vC op 'n uitdruklike stamgrondslag saamgestel deurdat 50 lede elk uit 10 stamme op hierdie liggaam sitting gehad het (Staveley 1972:27,52 ev asook Hammond 1967:189 ev). Afkoms was op hierdie stadium nog 'n belangrike element van stamverband (Hammond 1967:154). Die lede van 'n stam het egter nie soos in die Ekklesia as 'n groep bymekaar gesit nie. Daar is met ander woorde geen sitplekke vir hulle gereserveer nie (Staveley 1972:95).

Hierdie stamverband was ook belangrik by die aanwysing van magistrate en die samestelling van die weermag van Athene deurdat verteenwoordigers proporsioneel uit die verskillende stamme aangewys is (Staveley 1972:45, 47 ev).

In die Romeinse beskawing is die groepsgrondslag van die politieke proses van daardie tyd nog duideliker waarneembaar. Die wetgewende liggame wat ingestel is, is op grond van klas, beroep, geografiese gebied en etnisiteit saamgestel. Die oudste raad, die Comitia Curiata, was slegs verteenwoordigend van die drie oudste (etniese) stamme ("clans") in die ryk, naamlik die Tities, Ramnes en Luceres (Taylor 1960:4). Hulle het later as die Patrisiërs of die Romeinse adel bekendgestaan en lidmaatskap van hierdie stamme is slegs deur familieverwantskap verwerf. Die kriteria vir lidmaatskap van die Comitia Curiata was dus etnisiteit en klas. Met die totstandkoming van die Romeinse Republiek in 450 vC het hierdie liggaam egter sy gesaghebbendheid begin verloor toe die twee volksvergaderings, die Comitia Tributa en die Concillium Plebes, ingestel is.

Die Patrisiërs is nie in laasgenoemde liggaam verteenwoordig nie terwyl al die ander nuwe stamme op 'n stamgrondslag verteenwoordiging geniet het (Taylor 1966:59 ev). Met die uitbreiding van die ryk is nuwe stamme geskep gewoonlik met inagneming van die etniese bande tussen verskillende gemeenskappe (Taylor 1960:157 ev), dog dit was nie altyd moontlik nie. Gevolglik het die stameenheid stelselmatig sy etniese betekenis verloor en 'n suiwer administratief geografiese inhoud gekry (Taylor 1960:4-5) soos by die Grieke ook die geval was. As gevolg van hul oorsprong het die stamme egter sterk interne etniese bande bly behou (sien ook Taylor 1960:4,10 ev in dié verband).

Die belangrike rol wat die stamme egter in die wetgewende volksvergaderings gespeel het, word deur Taylorgeïllustreer waar sy beweer dat die 4 stedelike stamme deur die 31 plattelandse stamme oorheers was:

"Under the group voting system in the tribal assembly, in which the individual vote of the urban tribesmen domiciled in Rome counted for less than the vote of the men in the more distant rural tribes, the urban tribes must always have been inferior to the rural tribes ..." (1960:11).

Die laaste wetgewende liggaam wat hier relevant is, is die Comitia Centuriata wat slegs aan die weermagselite verteenwoordiging gebied het en saam met die Comitia Curiata die oorspronklike gesaghebbende wetgewende vergadering was. Hierdie raad het ook met die ontstaan van die Republiek en die twee volks-

vergaderings in belangrikheid afgeneem. Dit is egter saamgestel uit verskillende kategorieë van soldate in twee ouderdomsgroepe en vyf eiendoms-groepe. Sowel geslags- as statusmaatstawwe is dus by die samestelling van die Comitia Centuriata gebruik (Taylor 1966:hoofstuk 5).

Die bekende Romeinse Senaat wat hoofsaaklik 'n prestige adviesliggaam was, is ingestel in 'n poging om die gesag van die volksvergaderings te neutraliseer. Slegs Patrisiërs en militêre elites van die Comitia Curiata en die Comitia Centuriata wat aan hoë eiendoms kwalifikasies voldoen het, het hierin sitting gehad (Palmer 1970:268). Dié liggaam het eers na die val van die Republiek en onder die despotisme van die Keisers 'n belangrike wetgewende funksie begin vervul toe die belang van die volksvergaderings dienooreenkomstig begin afneem het.

Staveley beklemtoon ook die groepsgrondslag van die Romeinse politieke proses in sy erkenning dat " (f)rom the third century BC onwards, the unit of vote in all Rome's active assemblies was the tribe"(1972:136).

Die eksplisiete geografiese groepsgrondslag van die politieke prosesse in die laat Romeinse en Griekse beskawings was egter van kortstondige duur. Met die aanvang van die middeleeue was daar 'n terugkeer na etnisiteit as primêre maatstaf van politieke ordening.

3.2.2 Die Middeleeue

Die Germaanse oorheersing van Europa gedurende die middeleeue het die groepsgrondslag (veral die etniese groepsgrondslag) van die politieke proses in die feudale samelewing versterk en selfs geïnstitusioneel seer. Pulzer beweer dat "... medieval social theory viewed society 'corporatively' and 'pluralistically'. Each individual belonged in turn to a larger grouping according to his function, occupation or class" (1972:14).

Die middeleeue het die beskawing in Europa omskep in 'n reeks afsonderlike, geïsoleerde gemeenskappe wat weinig indien enige kontak met die buitewêreld gehad het uit vrees vir aanvalle deur die nomadiese Germane. Op dié wyse het sekere goedverskanste stede die "barbaarse" aanslag oorleef en die sentrum gevorm van nuwe gemeenskappe wat daar ontwikkel het. Francis beskryf hierdie situasie as volg:

"In addition to the geographical fragmentation of political units, we find a segmentation of the entire social structure which was divided not only between conflicting centres of power, but also between castelike status groups ... Within limited areas, endogamy brought about by isolation or enforced by authorities, resulted in a distinctive web of kinship relations. Co-operation, intensive interaction, common experiences and traditions generated a sub-cultural variety, a particular dialect, a sense of identity ..." (1976:55-6).

Klas en etnisiteit was dus die maatstawwe van onder andere ook politieke status in hierdie gemeenskappe. Die manifestasies van verskillende sub-kulture en identiteitsbewussyn het gou die vorm van etniese bewussyn en nasionalisme begin aanneem. Dit is bevorder deur die Germaanse lewenswyse wat rondom die stamverband ("clan") gesentreer het (Verloren van Themaat 1967:76). As 'n nomadiese bevolking wat nie aan een gebied en owerheid gebonde was nie moes die verskillende Germaanse gemeenskappe hulle eie orde-reëlings tref wat in die vorm van "omnipresent law" (Sabine 1961:200) of die ius sanguinis (reg van afkoms - Akzin 1964:142) bestaan het. Dit was regs-reëls wat uit gewoonte of in opdrag van die stamhoof geformuleer is en waaraan elke lid van die stam, waar hy hom ookal sou bevind, onderworpe was (Hahlo en Kahn 1968:373 - lex originis, McRae 1975:35).

Die tradisies, gebruike en regsreëls van die Germane het dus ekstraterritoriale regskrag gehad. Sabine verduidelik die situasie soos volg:

"Thus it happened that the barbarian people who made their way into the Roman Empire brought their own law with them and it remained the personal possession of each member, even though he might settle down among persons governed by Roman law" (1961:200).

Hierdie beginsel van ius sanguinis het waarskynlik ook die ontwikkeling van eiesoortigheid en die erkenning van andersoortigheid in die feudale stadstate beïnvloed. Die erkenning deur hierdie feudale ryke van Joodse kahals as eie, afsonderlike gemeenskappe wat volgens hul eie reg leef en georganiseer is en die verlening van 'n groot mate van outonomie aan hierdie groepe dateer juis uit hierdie era (sien hoofstuk 4 vir 'n oorsig oor die kahals), hoewel die kiem daarvan reeds in die Griekse en Romeinse tyd bestaan het toe dié ryke geografies en administratief so groot geword het dat hulle geen doeltreffende beheer oor al die verskillende groepe binne die ryksgrense kon uitoefen nie en verplig was om 'n mate van outonomie aan ander etniese groeperinge toe te laat (Ibele 1971:25). Die Germaanse lewenswyse het dit maklik gemaak vir die onderskeie groepe om hierdie praktyke voort te sit en

die gevolg was 'n konsekwente beoefening en ontwikkeling van eie etniese identiteit by die verskillende gemeenskappe.

Op politieke vlak was etnisiteit ook belangrik deurdat die gemeenskappe asook die politieke strukture wat ontwikkel het etnies homogeen was (Francis 1976:57). Die etniese groepsgrondslag van die politieke proses in hierdie tyd was verder daarin geleë dat " (e)thnicity ... also played an important role in the political designs of the power elite. Whenever regional groups of noblemen or territorial princes sought greater autonomy, they were prone to activate latent ethnic divisions and to legitimize demands for freedom in ethnic terms" (Francis 1976:56).

Hierdie ontwikkeling lei tot die ontstaan van homogene, onafhanklike nasie-state deurdat die ontwikkelende etniese nasionalisme hierdie feudale gemeenskappe se aspirasies na eie beheer oor 'n afsonderlike grondgebied laat uitloop het op onafhanklikheid (sien hoofstuk 2 waar die oorsprong van etnisiteit behandel is).

Terselfdertyd het die assimilasie van Romeinse kultuur en lewenswyse deur die Germane 'n mate van stabiliteit by hulle teweeggebring. Die stamme het nie meer rondgetrek nie maar op sekere plekke gevestig. Dit het veroorsaak dat "... this conception that law is a personal attribute gradually gave way to the conception that law follows the locality or the territory" (Sabine 1961: 201).

Soos die Romeine ook ondervind het, is algemene territoriale voorskrifte makliker afdwingbaar en administreerbaar as voorskrifte wat slegs op sekere persone in 'n gebied betrekking het. Daarom is die Griekse en Romeinse "stamme" dan ook teen die einde van hulle beskawings op 'n primêr geografiese grondslag afgebaken soos hierbo verduidelik is (Taylor 1960:4 ev).

Hierdie twee redelik gelyktydige ontwikkelinge, naamlik die vervaging van die ius sanguinis ten gunste van ius soli (die reg vir 'n spesifieke gebied) en die totstandkoming van homogene nasiestate waardeur die politieke dimensie van etnisiteit irrelevant geword het, het veroorsaak dat die grondslag van die politieke proses na die middeleeue wêër van 'n etniese en klassegroepsbasis na 'n geografiese en klassebasis verskuif het (sien Maine 1875:74-75).

3.2.3 Moderne Politieke Verteenwoordiging

Die huidige stelsel van politieke verteenwoordiging in die Westerse

demokrasie het sy oorsprong in Engeland gehad. Daar het teen 1250 nC alreeds twee wetgewende huise van een parlement in Westminster bestaan. Die een is gereserveer vir die adel en geestelikes en die ander vir die gewone bevolking (Pulzer 1972:13). Die klassegroepsgrondslag van hierdie verteenwoordigingsstelsel is dus duidelik. Die laerhuis is saamgestel deur verteenwoordigers wat in geografies afgebakende kiesafdelings verkies is soos die oorspronklike stamme in die vroeër Griekse en Romeinse beskawings ook ingedeel was. Sulke verteenwoordigers het dus nie individuele kiesers verteenwoordig nie maar groepe van kiesers in sekere gebiede. Dit is dieselfde politieke verteenwoordigingspatroon wat huidiglik in die meeste Westerse demokratiese politieke stelsels gebruik word en dit is foutief om te beweer dat hierdie kiesstelsel op die individuele kieser toegespits is. Die verkiesingspraktyk om 'n groep kiesers binne een geografiese kiesafdeling op een kieserslys deur een of meer verkose lede in 'n wetgewende liggaam te laat verteenwoordig bring geografiese groepsvertteenwoordiging teweeg.

Afkoms en sosio-ekonomiese status is vandag nog steeds kwalifiserende maatstawwe vir verteenwoordiging in die Engelse hoërhuis, die House of Lords, terwyl 'n ander maatstaf wat deurgaans in kiesstelsels gebruik word die vereiste van 'n minimum ouderdom is waaraan kiesers en potensiele verteenwoordigers moet voldoen om enersyds oor stemreg en andersyds oor die reg om as verteenwoordiger te dien, te beskik (Pulzer 1972:31). Hierdie vereiste veroorsaak dat slegs sekere ouderdomsgroepe verteenwoordig kan word (sien MacKenzie 1967:21 ev, en Smith 1963:88). In die onlangse verlede is geslag, opvoedingspeil, eiendom, inkomste en belastingpligtigheid in verskillende situasies as algemene maatstawwe gebruik om sekere groepe van persone van verteenwoordiging uit te sluit en slegs "verantwoordelike" kiesers te laat verteenwoordig (sien Smith 1963:85-108, en MacKenzie 1967:27-29).

Beroep word vandag nog as maatstaf gebruik om sekere wetgewende liggame op 'n funksionele grondslag saam te stel (vgl Chubb 1954:97 ev vir 'n oorsig oor die funksionele samestelling van die Ierse Senaat), terwyl die ontwikkeling van die huidige politieke partystelsel 'n verskeidenheid van belangegroepe op politieke vlak verteenwoordig. So kan partye wat verskillende ideologiese groeperinge verteenwoordig geïdentifiseer word, byvoorbeeld die Liberale en Konserwatiewe Partye in Kanada, die Sosialistiese Party in België, die Sosiaal Demokratiese Party in Brittanje en die Kommunistiese Party in Frankryk. Funksionalistiese partye sluit die Arbeidersparty in Brittanje en die Boereparty in Switserland in (sien McRae 1979 oor die ontwikkeling van die korporatiewe staat).

Op dieselfde wyse word etnisiteit vandag nog as grondslag van politieke organisasie gebruik deurdat partye op 'n godsdienstige grondslag georganiseer word (die Katolieke en Protestantse Partye in Noord-Ierland en die Christelike Volksparty in België), 'n nasionalistiese grondslag (die Skotse Unioniste en die Belgiese Volksunie) en 'n taal- of kulturele grondslag (die Vlaamse partye teenoor die Franse partye in België). Voorbeelde van partye wat vrywillig op 'n rassegrondslag georganiseer is, is die eksklusief Blanke Rhodesian Frontparty (nou die Republican Front) en enkele politieke partye in Namibië/Suidwes-Afrika. Die Republican Front het egter reeds in beginsel besluit om geselekteerde Swartes as lede en kandidate toe te laat wanneer 'n gemeenskaplike kieserslys (waarskynlik in 1987) ingestel word (The Rand Daily Mail, 9/6/81).

Terselfdertyd is daar vandag nog gevalle waar etnisiteit nie slegs uitdruklik op die vlak van vrywillige assosiasie in die samelewing aangetref word nie, maar in der waarheid doelbewus statutêr in die staatkundige strukture van die samelewings geïnstitusioneel word (vgl Libanon, België, Nieu-Seeland, Zimbabwe, Suid-Afrika en Fiji). Dit word gewoonlik gedoen deur middel van die tegniek van kommunale verteenwoordiging (sien hoofstuk 6 hierna asook MacKenzie 1967:32 ev. en Smith 1963:109).

Hierdie kort oorsig oor die de facto groepsgrondslag van politieke verteenwoordiging sowel in die verlede as vandag is voldoende staving vir die weerlegging van die mite dat politieke verteenwoordiging primêr op die individu in die samelewing toegespits is. 'n Samelewing word gedefinieer as 'n netwerk van verskillende en oorvleuelende interaksiepatrone wat individue en groepe individue met mekaar verbind. Die sosialisasieprosesse in die samelewing is dan ook daarop ingestel om individue doeltreffend in die verskillende groepsverbande in so 'n samelewing in te skakel en vir hierdie doel word die samelewingseenheid in die sosiologie nie as die individu nie, maar die individu in sy mees intieme groepsverband naamlik die gesin, gedefinieer (Dobriner 1969:67).

Die staatkundige dimensie van die samelewing vertoon dieselfde eienskappe met die manifestasie van politieke drukgroepe en partye as die vernaamste akteurs in die politieke proses. Individue vorm slegs konstituerende eenhede van hierdie groepe dog in sekere politieke stelsels soos die VSA waar politieke groepsaffiliasies nie baie sterk is nie, is individuele politici wel belangrik. In ideologiese politieke stelsels en in plurale samelewings is dit egter nie die geval nie. Die volgende opmerking van F W Moore illustreer die probleem in sulke samelewings baie goed:

"The fate which befalls the individual in society is not the fate which he merits always, but it is necessarily that which his group makes inevitable" (aangehaal in Garson 1979:25).

3.2.4 Etnisiteit in Plurale Samelewings

In hoofstuk 2 is gewys op die oplewing in etnisiteit dwarsoor die wêreld. Dit sal noodwendig tot 'n beklemtoning van die etniese groepsbasis van politieke verteenwoordiging in sulke samelewings lei. Hierdie ontwikkeling het alreeds in samelewings soos Brittanje, die VSA, Spanje en ander tradisionele etnies stabiele stelsels begin voorkom en die etniese karakter van die politieke proses in die meeste heterogene samelewings is baie sterker en meer algemeen voorkomend as wat vermoed word. Die bestaan van etniese belange- en drukgroepe asook etniese politieke partye is gewoonlik 'n goeie en akkurate aanduiding van 'n sterk etniese onderstroming in so 'n samelewing se politieke proses. Daar bestaan baie politieke stelsels wat op die oog af etnies neutraal is, dog in der waarheid op 'n etniese grondslag georganiseer is. Die voorbeelde van etniese akkommodasie wat hierbo genoem is, kan as illustrasie daarvan dien. In hoofstuk 5 word die VSA byvoorbeeld ontleed om te wys op die staatkundige probleme wat die amptelike erkenning van minderheidsgroepe vir die doeleindes van "affirmative action"-programme veroorsaak. Die etniese groepsgrondslag van plurale samelewings is reeds so goed gedokumenteerd dat dit nie hier verder bespreek word nie (vgl Kuper en Smith 1969, Van den Berghe 1969 en 1973, Anderson en andere 1974, Enloe 1973, Young 1976 en vele ander). In plurale samelewings is 'n individu se lidmaatskap van 'n spesifieke groep (gewoonlik gedwonge lidmaatskap) deurslaggewend vir sy status op alle terreine in die betrokke samelewing (Rhodie 1977:60). Soos in hoofstuk 1 gemeld is een van die kenmerke van etnies plurale samelewings die afwesigheid van oorvleuelende of afwisselende groepslidmaatskap en kom die etniese groepe in so 'n samelewing gewoonlik in 'n vaste stratifikasiepatroon voor waardeur die laer groepe (as groepe) in 'n permanente minderheidsposisie ten opsigte van hul aandeel in die distribusieproses van skaars waardes in die betrokke samelewing verkeer. Politieke beheer in so 'n samelewing is ook gewoonlik slegs in die hande van die dominante groep.

3.2.5 Samevatting

Samevattend is dit dus duidelik dat die groepsgrondslag van die moderne

demokratiese politieke praktyk teruggevoer kan word tot by die ontstaan van die staat as instelling in die Griekse en Romeinse samelewings. Slegs sekere groepe van kiesers het gewoonlik verteenwoordiging in die staatkundige strukture van 'n betrokke samelewing geniet en die samestelling van hierdie liggame het gewoonlik hierdie feit geïllustreer. Etnisiteit is vanaf die ontstaan van die demokratiese regeringsvorm in die Griekse stadstate tot vandag toe periodiek as verteenwoordigings- of organiseringsmaatstaf gebruik. Die bestaan van 'n wye verskeidenheid van tegnieke vir die akkommodasie van etniese groepe is alreeds staving van wat in die praktyk gebeur (sien afdeling 3.5 hierna).

Die formele erkenning van die etniese groepsgrondslag van veral plurale samelewings sal dus meer in ooreenstemming met die staatkundige praktyke in state oor die hele wêreld wees. Op die oomblik bestaan daar baie weerstand daarteen. Die redes hiervoor word in die volgende afdeling uiteengesit.

3.3 DIE DE IURE ERKENNING VAN DIE ETNIESE GROEPSGRONDSLAG VAN STAATKUNDIGE AKKOMMODASIE

Die staatkundige akkommodasie van etniese groepe in die politieke proses sou veel minder problematies gewees het indien die de facto etniese groepsgrondslag van die samelewing in die breë en van die plurale samelewing in die besonder, formeel in die staatkundige teorie en praktyk aanvaar is. Ongelukkig was dit slegs gedeeltelik die geval vir 'n kortstondige periode in die moderne geskiedenis (1919-1932) en is die dominante benadering sedert die afloop van die Tweede Wêreldoorlog dat die fiksie van die individu as enigste grondslag van die moderne samelewing steeds in teorie en praktyk voortgesit word (vgl Van den Berghe 1976:258). Die afgelope dekade het die aandrag op 'n hersiening van hierdie benadering egter al sterker begin word veral as gevolg van die oplewing van etnisiteit. Die verloop en ontwikkeling van die pogings wat aangewend is om etniese minderhede in samelewings te erken en effektief staatkundig te akkommodeer, word vervolgens kortliks opgesom.

3.3.1 Oorsprong tot Versailles, 1919

Die spesiale erkenning wat aan etniese minderheidsgroepe binne onafhanklike state verleen is, het ontstaan uit die godsdienstige vervolgings dwarsoor Europa, ten spyte van die erkenning in al

die hoof godsdienstige strominge van Europa (Judaïsme, Christendom en Islam) dat alle individuele mense gelyk voor 'n Skepper is (Capotorti 1979:1). 'n Gesaghebbende skrywer bestempel die beklemtoning van die regte van sekere groepe as 'n ontwikkeling soortgelyk aan die ontstaan van individuele menseregte:

"The stages in the development of the protection of minorities were similar to those in the development of the rights of the individual. Just as those rights stemmed from religious freedom, the protection of ethnic minorities was modelled on that of religious minorities. People began by thinking that it was a natural right to ... practise forms of worship other than those of the majority of the population of the state and by acknowledging that that right should be protected against the power of the State; later the right was assimilated to that of maintaining and developing the ethnic idiosyncrasies of inhabitants whose origin, race, language or culture differed from the origin, race, language or culture of the majority" (Balogh 1930:28 soos aangehaal in Capotorti 1979:3).

Sedert die 17de en 18de eeue is spesiale beskermingsmaatreëls ten opsigte van etniese minderheidsgroepe in nasionale grondwette en internasionale verdrae vervat en het hierdie beskermingsmaatreëls sō deel van die volkereg geword (vgl Balogh 1930:30-39, Bagley 1950: 65 ev, McCartney 1968:157-160, Claude 1955, La Ponce 1960:23 ev). Op hierdie wyse is verskillende "regte" van minderheidsgroepe op ad hoc grondslag erken (vgl La Ponce 1960:29). Hierdie praktyk het formele bevestiging gekry en is verder uitgebou onder toesig van die Volkebond vanaf 1919.

3.3.2 Die Volkebond, 1919-1932

Die stigterslede van die Volkebond wou nie die beginsel van die erkenning en beskerming van minderheidsregte in die Handves van die Volkebond vervat nie aangesien hulle bang vir die gevolge daarvan in hul eie binnelandse situasies was (Capotorti 1979:16-17). Hulle wou egter die etniese minderhede wat in nuwe state soos Joego-Slawië, Tsjeggo-Slowakye, Hongarye en Roemenië ingesluit is, spesifiek beskerm en het dit gedoen deur afsonderlike verdrae vir hierdie doel tussen die Geallieerde Magte aan die een kant en Duitsland, Oostenryk, Bulgarye, Hongarye, Turkye, Roemenië, Pole, Tsjeggo-Slowakye, Joego-Slawië en Griekeland aan die ander kant amptelik te legitimeer (Capotorti 1979:17 en Fawcett 1979:15). Bilaterale verdrae tussen sommige van hierdie state en verklarings met betrekking tot die

beskerming van minderheidsgroepe is verder van ander state soos onder andere Finland, Albanië, Letland, Estland, Litoue en Irak vereis (Fawcett 1979:15 en Capotorti 1979:18).

Die tweeledige doelwit van hierdie stelsel van beskerming van etniese groepe is in 'n opinie van die Internasional Hof bestempel as "... to ensure that individuals belonging to racial, religious or linguistic minorities should be placed on a footing of perfect equality with the other nationals of the State, and, secondly, to ensure for the minority element suitable means for the preservation of their racial peculiarities, their traditions and their national characteristics. The Court rightly emphasised that those two requirements were closely interlocked, for there would be no true equality between a majority and a minority if the latter were deprived of its own institutions and were consequently compelled to renounce that which constitutes the very essence of its being as a minority" (Capotorti 1979:18 na aanleiding van 'n hofuitspraak van die P C I J op 06.04.1935 met betrekking tot die voorsiening van skole vir etniese minderhede in Albanië, A/B 64).

Hierdie tweeledige doelwit het geblyk uit die feit dat die betrokke etniese minderhede slegs vir sekere doeleindes waarhul eiesoortige waardes, kultuur en taal ter sprake was, wel as groepe behandel is (byvoorbeeld hulle het eie skole en die reg op benoeming gehad, kon hul taal orals gebruik en 'n regverdige aandeel in begrotings vir dié doel gekry), terwyl die individuele lede van die minderheidsgroepe normaalweg in die verdrae bevestiging van die toepassing van gewone individuele regte ten opsigte van hulle gekry het (vgl Fawcett 1979:7). Etniese belangegroepe en verenigings het wel die reg tot petisie gehad en is dus as internasionale regspersone erken (Balogh 1930:93 en Volkebond 1931:7).

Die verskillende state wat by die verdrae betrokke was, moes ook onderneem dat hierdie beskermingsmaatreëls as deel van hul interne munisipale reg beskou sal word en die beginsels is dus op hierdie wyse ook staatsregtelik erken en gepositiveer (Volkebond 1927:42 en Capotorti 1979:19).

Met die tot niet gaan van die Volkebond het hierdie stelsel van ad hoc beskerming van sekere minderheidsgroepe ook verval. Die vernaamste enkele beswaar teen die stelsel is juis die ad hoc en gelokaliseerde implikasies daarvan ten spyte van die pogings wat wel aangewend is om vaste riglyne daarvoor neer te lê (Bagley 1950:68). Claude merk op dat die stelsel as gevolg van sy beperkte toepassing nie as 'n formeel erkende beginsel van die Volkereg aanvaar kan word nie (1955:35-36).

3.3.3 Die Verenigde Nasies, 1945 en verder

Die Verenigde Nasies is veel meer as die Volkebond slegs ingestel op die beskerming van individuele regte. Die Handves van die Verenigde Nasies bevat dan ook geen verwysing na die beskerming van minderheids-groepe nie en die Volkebondstelsel in dié vergand word geag totaal te verval het vóór die skepping van die Verenigde Nasies. Hierdie benadering van die Verenigde Nasies word bevestig deur die verwerping deur die Algemene Vergadering van 'n voorstel van die USSR om die volgende klousule met betrekking tot minderhede in die Universele Verklaring van Menseregte in te voeg:

"Every people and every Nationality within a State shall enjoy equal rights. State laws shall not permit any discrimination whatsoever in this regard. National minorities shall be guaranteed the right to use their native language and to possess their own national schools, libraries, museums and other cultural and educational institutions ..."
(Capotorti 1979:27).

Die rede vir hierdie versuim was egter nie die beginselverwerping van die idee van groepsregte nie, dog die eie belange van ledestate wat konsensus oor die lot van minderhede baie moeilik sou gemaak het (Capotorti 1979:27). Ten spyte van hierdie formele situasie het verskillende organe van die Verenigde Nasies wel al amptelik indringende aandag aan die beskerming van minderheidsgroepe gegee deur middel van enkele ad hoc resolusies van die Algemene Vergadering (byvoorbeeld Palestina en Eritrea), besluite van die Trusteeskapsraad met betrekking tot die beskerming van etniese groepe en amptelike publikasies van die Verenigde Nasies met betrekking tot die beskerming van minderhede (Capotorti 1979:28 asook Fawcett 1979 en Thornberry 1980:254). Die verslag deur Capotorti is self een van die mees indringende en gesaghebbende studies oor minderheidsbeskerming wat beskikbaar is. Dit spruit voort uit die Kommissie vir Menseregte van UNESCO wat in 1946 ingestel is en onder andere as deel van sy opdrag navorsing met betrekking tot "the protection of minorities" gehad het. Die Capotorti-verslag is die mees resente in 'n lang reeks verslae oor die onderwerp wat deur een van die Kommissie se subkommissies, naamlik die Subkommissie oor die Voorkoming van Diskriminasie en die Beskerming van Minderhede, gepubliseer is (sien Capotorti 1979:29 vir 'n volledige lys van ander verslae).

Ander aktiwiteite van die Verenigde Nasies wat op 'n implisiete erkenning van die belang van die spesifieke beskerming van aspekte rakende

etniese groepe in plaas van slegs individue dui, is die volgende:

- die Konvensie op die Voorkoming en Bestraffing van die Misdaad van Rasse- of Volksmoord ("Genocide") van 09.12.1948.
- Konvensie 107 van 1957 van die Internasionale Arbeidsorganisasie met betrekking tot inheemse bevolkingsgroepe in ledestate:

"The rights of indigenous populations which governments are called upon to protect include, in particular the right ... to retain their own customs and institutions where these are not incompatible with the national legal system or the objectives of integration programmes; the right to have the benefit of education programmes adapted ... to the stages (they) ... have reached in the process of ... integration into the national community; the right to be taught in their mother tongue or, where this is not practicable, in the language most commonly used by the group to which they belong" (Capotorti 1979:29 - my beklemtoning).
- Die UNESCO Konvensie teen Diskriminasie in die Opvoedkunde van 14.12.1960 waar die ondertekenaars onder andere besluit het dat "... it is essential to recognize the right of members of national minorities to carry on their own educational activities including the maintenance of schools ..." (Capotorti 1979:30 - my beklemtoning).
- Die Internasionale Verdrag met betrekking tot Politieke en Burgerregte 1966 waarvan twee artikels onder andere as volg lui:

"art 1(1): All peoples have the right of selfdetermination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development", en

"art 27: In those states in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right in community with the other members of their group to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language" (Fawcett 1979:15 - my beklemtoning).

- Die aanvaarding deur die Subkommissie oor die Voorkoming van Diskriminasie en die Beskerming van Minderhede van die aanbevelings van die Capotorti-verslag met betrekking tot "... the preparation of a draft declaration on the rights of members of minority groups within the framework of the principles set forth in article 27 of the Covenant" (1979:102 - my beklemtoning).

Twee kwalifiserende opmerkings met betrekking tot hierdie lysie van aktiwiteite van die Verenigde Nasies moet egter gemaak word. Dit het enersyds betrekking

op die Verenigde Nasies se konsepsie van selfbeskikking soos dit hierbo uiteengesit is en andersyds op die titel en aanbeveling van die Capotorti-verslag wat die inhoud en gevolgtrekkings daarvan, asook art 27 van die Internasional Verdrag met betrekking tot Politieke en Burgerregte, 'n besondere uitleg gee.

3.3.3.1 Die Betekenis van Selfbeskikking

Die sogenaamde "reg tot selfbeskikking" wat hierbo aangehaal is uit art 1(1) van die Internasionale Verdrag met betrekking tot Politieke en Burgerregte kom ook in verskeie ander belangrike volkeregtelike dokumente van die Verenigde Nasies voor. Die belangrikste hiervan is die Handves van die Verenigde Nasies waar arts 1(2) en 55 die primêre doelwit van die Verenigde Nasies beskryf as die ontwikkeling van "... friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and selfdetermination of peoples" (sien Booyesen 1976:56 ev vir 'n bespreking hiervan).

Ter uitbreiding van hierdie bepalings in die Handves is twee verklarings deur die Algemene Vergadering aanvaar. Die Verklaring met betrekking tot die Beginsels van die Volkereg ten opsigte van Vriendskaplike Verhoudinge en Samewerking tussen State in ooreenstemming met die Handves van die Verenigde Nasies verwys na die reg tot selfbeskikking, vryheid en onafhanklikheid van "all peoples" soos vervat in die Verenigde Nasies Handves (Verenigde Nasies, Algemene Vergadering resoluë 2625, XXV, soos weergegee deur Sahovic 1972:324 ev).

Die Verklaring met betrekking tot die Verlening van Onafhanklikheid aan Koloniale State en Volkere ("Peoples") verwys op sy beurt na die feit dat "all peoples have the right to self-determination ..."
(par 2. Sien Booyesen 1976:56 ev - my beklemtoning).

Dieselfde oorwegings wat egter by die Volkebond die universele toepassing van maatreëls ter beskerming van minderhede in die wiewe gery het, het ook by die Verenigde Nasies beperkinge by die interpretasie en toepassing van die "reg tot selfbeskikking" tot gevolg gehad. Die belangrikste eis wat vrywillige etniese minderhede normaalweg aan die regering van 'n staat stel, is die aanspraak op interne selfbeskikking of outonomie. Sulke minderhede dring gewoonlik op die amptelike erkenning van hul taal, gebruike, lewenswyse,

ensovoorts, aan asook op politieke selfbeskikking veral indien hulle oor 'n tradisionele eie grondgebied binne die grense van die staat beskik (vgl die Baske in Spanje, Skotte en Wallisers in Brittanje, Vlaminge in België, Ibos in Biafra en die inwoners van Eritrea teenoor die Ethiopiese regering).

Regerings is normaalweg huiwerig om versoeke om interne selfbeskikking toe te staan (vgl Heitowit 1977:16 ev). Die vernaamste rede hiervoor is dat so 'n vergunning sublojaliteite binne die staat tot so 'n mate kan bevorder dat die staat (die sentrale regering) se legitimiteit by die lede van die samelewing ondermyn word. Dit kan die voortbestaan van die staat in sy bestaande vorm bedreig en tot die totale disintegrasie van die politieke stelsel lei (Anderson en andere 1974:17). Regerings in homogene state het nie 'n groot probleem in dié verband nie, dog in plurale samelewings kan dit 'n ernstige probleem skeep indien 'n etniese minderheidsgroep op selfbeskikking aandring (sien Thornberry 1980:260). Die redes vir die oorsprong van etnies heterogene samelewings is in hoofstuk 2 uiteengesit (afdeling 2.4). Situasies wat deesdae die grootste probleme veroorsaak, is tweeledig.

Eerstens ontwikkel etnisiteit in samelewings wat voorheen etnies redelik homogeen was, as gevolg van vrye migrasiepatrone vanaf ontwikkelende samelewings in Afrika, Asië en Latyns-Amerika na nywerheidsamelewings in Europa en Noord-Amerika: etniese minderheidsgroepe soos die Meksikane en Puerto Ricane in die VSA en Kanada, Pakistanis en ander Indiërs in Brittanje, Turke in Wes-Duitsland, Marokkane in Frankryk en België en Surinamers in Nederland vestig in hierdie lande as laag- of ongeskoolde arbeiders en beoefen hul onderskeie lewenswyses wat vreemd aan die inheemse kultuur is.

Tweedens het etnies heterogene onafhanklike state veral na die verbrokkeling van die Europese koloniale ryke in Afrika, Asië en Latyns-Amerika tot stand gekom, enersyds as gevolg van die kunsmatige aard van koloniale grense wat dikwels in die middel van 'n etniese groep se tradisionele vestigingsgebied deurgeloop het (sien Neuberger 1976:523 ev) en andersyds as gevolg van koloniale Blanke setlaars wat belangrike en invloedryke minderheidsgroepe in hierdie "nuwe" state gevorm het. Gevestigde belange en regerings in hierdie nuwe onafhanklike state het die potensiële gevaar van 'n rasonale verandering in internasionale grense besef en die standpunt dat interne selfbeskikking nié geduld sal word nie, het ontwikkel:

"The right of self-determination applies ... to the entire population of a colony as a unit ... (It) is not something to be applied to racial and cultural or ethnic groups within a colony" (Van Dyke 1972: 95).

Hierdie standpunt het die amptelike beleid van internasionale organisasies soos die Volkebond, die Organisasie vir Afrika Eenheid en die Verenigde Nasies geword (MaCartney 1968:157 ev). Van Dyke formuleer die Verenigde Nasies se posisie soos volg:

"Consistent with the view that groups within the state are not entitled to self-determination, most members of the UN also take the view that minorities considered as collective entities should not have special rights or status. In general they prefer assimilation to differentiation and whenever at all possible they are inclined to deny that their populations include minorities" (1969: 234 ev).

In ooreenstemming met hierdie beleidsrigtings word onderskei tussen interne en eksterne selfbeskikking. Laasgenoemde "... relates to political entities or peoples that lack sovereignty and has to do with their right to get it .. Virtually all governments endorse external selfdetermination for colonial peoples" (Van Dyke 1969:229 ev).

Die verlening van eksterne selfbeskikking word in die Volkereg aanvaar slegs indien die nuwe eenheid 'n voormalige oorsese kolonie was wat in dieselfde vorm onafhanklikheid van sy voormalige koloniale moondheid verkry het (Sureda 1973:100-110). Dit slaan dus slegs op die verlening van onafhanklikheid aan voormalige oorsese kolonies en nie op gevalle van sesessie soos byvoorbeeld die van Katanga en Biafra deur etniese groepe binne die staat nie. Versoeke om interne selfbeskikking of outonomie word nie maklik aan etniese groepe binne 'n samelewing toegestaan nie. Gastil motiveer hierdie skynbare teenstrydigheid so:

" While most UN states do not have overseas colonies, most states do include areas with dissatisfied or potentially dissatisfied peoples. Therefore it is in the interest of most statesmen to selectively note the unfulfilled desires for self-determination of those ruled by outsiders at a distance, while ignoring demands for self-determination by contiguous peoples" (1977:14).

Die heersende opinie by die Verenigde Nasies en sy lidlande was dan ook tot baie onlangs dat interne selfbeskikking of outonomie nié 'n "reg" is waarop etniese minderheidsgroepe binne 'n staat aanspraak kan maak nie maar wel 'n "voorreg" wat deur die regering van 'n staat verleen kan word indien hy dit sou wou doen:

"It is a fact that the concept of self-determination enjoys great credibility on a global scale, provided of course it applies to nation-states and not to sub-nationalities. This represents one of the great changes between 1918 and 1945. The official legal principles of the UN are quite clear on this assertion" (Breytenbach 1978:13).

Volkeregtelike juriste en internasionale politieke waarnemers het die afgelope aantal jare egter toenemend die standpunt begin inneem dat die internasionale praktyk al meer begin neig na 'n openlike erkenning van die reg tot eksterne sowel as interne selfbeskikking as 'n bindende, universele volkeregtelike reël en nie slegs 'n normatiewe politieke ideaal of beginsel om na te streef nie. In 'n omvattende en oortuigende argument beweer Sahovic byvoorbeeld dat " (w)ith its inclusion in the United Nations Charter it was definitely transformed from a political to a legal principle" (1972:368).

Sy staaf hierdie gevolgtrekking onder andere deur te verwys na die prominente gebruik van die begrip "reg" en die gepaardgaande praktyke wat dit bevestig in die meeste gesaghebbende verklarings en verbonde wat hierbo aangehaal is (1972:369 asook Dinstein 1976:109). Sahovic word deur baie gesaghebbende kontemporêre skrywers oor hierdie onderwerp gesteun (vgl Higgins 1963, Van Dyke 1972:79, Sureda 1973, Fawcett 1979:15, Gastil 1977:45, Umozorike 1972:273, Modeen 1969:27, Mackey en Verdoodt 1975:225 ev).

Die inhoud van hierdie reg tot selfbeskikking het insgelyks deur die praktyk van die Verenigde Nasies sodanig gevestig geraak dat die resente gesaghebbende Capotorti-verslag 'n uitdruklike lys van "regte" waaroor individuele lede van minderhede binne 'n staat se grense sou beskik, geformuleer het. Dit sluit die reg om allerlei aspekte van hul eie kultuur te geniet, hul eie godsdiens te beoefen en hul eie taal te gebruik, in (Capotorti 1979 : hoofstukke 4 en 5). Soos uit die volgende afdeling sal blyk word dit egter as individuele mense-regte en nie as selfbeskikking beskou nie. Die verslag spreek uitdruklik kritiek uit teen die gebruik van gedwonge assimilasie as 'n tegniek wat regerings in etnies heterogene samelewings toepas om etniese minderheidsgroepe te akkommodeer:

" Assimilation is a process which should in no case be imposed on members of minority groups but should always depend on their free will. Experience shows that in a multicultural society the most effective way to build a just, peaceful and united nation, is for the State concerned to adopt a policy which allows members of ethnic, religious and linguistic groups to preserve their own characteristics" (1979:98),

en verder "... obviously the desirable solution in all cases would be that constitutional instruments or ad hoc laws should contain provisions expressly recognizing the right of persons belonging to ethnic and linguistic groups to preserve and develop their culture and use their own language ... If the existence of a minority group within a state is objectively demonstrated, non-recognition of the minority does not dispense the state from the duty to comply with the principles in article 27" (van die Internasionale Verdrag met betrekking tot Politieke en Burgerregte - 1979:96).

Soos hierbo vermeld is die Capotorti-verslag in Augustus 1977 deur die Sub-kommissie oor die Voorkoming van Diskriminasie en die Beskerming van Minderhede van UNESCO se Kommissie vir Menseregte aanvaar en het die Kommissie vir Menseregte 'n werksgroep saamgestel om 'n Konsepverklaring van Minderheidsregte binne die konteks van art 27 van die Internasionale Verdrag met betrekking tot Politieke en Burgerregte op te stel. Hierdie werksgroep is nog met sy werksaamhede besig (Fawcett 1979:12). 'n Baie insiggewende Konsepkonvensie oor die Beskerming van Nasionale of Etniese Minderheidsgroepe is in 1979 deur die Londonse Minority Rights Group (MRG) aan die Verenigde Nasies se Kommissie vir Menseregte voorgelê waarin die Capotorti-aanbevelings uitgebrei word. Die reg van minderheidsgroepe om interne outonomie op verskillende samelewings-terreine binne 'n staat te verkry, asook om op uitdruklike groepsgrondslag demokratiese politieke verteenwoordiging van hul eiesoortige belange te verkry, word eksplisiet daarin uiteengesit (Fawcett 1979:16-19). Die volledige teks van hierdie konsepkonvensie word in bylae 1 vervat.

Die onderskeid tussen interne en eksterne selfbeskikking word in al hierdie voorstelle steeds behou, dog interne selfbeskikking of outonomie word uitdruklik as 'n internasionaal erkende reg bevestig en dit is duidelik dat dit nie meer as slegs 'n politieke ideaal of voorreg beskou word nie. Capotorti maak geen melding van eksterne selfbeskikking nie en die beperking daarvan tot koloniale "ontvoogding" word klaarblyklik by implikasie deur sy kommissie gehandhaaf, hoewel skrywers soos Umozorike (1972:196 ev) en Sahovic (1972: 341) die universele interpretasie van die reg tot selfbeskikking wat "all peoples" toekom, beklemtoon en beweer dat dit die korrekte en geldige inhoud van die Volkereg op hierdie punt is. Daar is egter nog nie voldoende aanduidings in die praktyk van die Verenigde Nasies en sy ledestate van 'n beklemtoningsverskuiwing in dié verband nie en die MRG se konsepkonvensie bevestig ook die huidige praktyk.

Samevattend is dit uit die jongste ontwikkelinge op die internasionale regs- en politieke vlakke duidelik dat die idee van spesifieke beskermingsmaatreëls vir minderheidsgroepe in teenstelling met die Verenigde Nasies se vroeëre oorbeklemtoning van individuele beskermingsmaatreëls vinnig begin veld wen. Dit wil voorkom asof die Verenigde Nasies reeds die beginsel van interne selfbeskikking in die vorm van sekere "regte" wat aan persone in kollektiewe hoedanigheid eerder as individuele hoedanigheid toekom, in die praktyk aanvaar het en dit sal waarskynlik nie lank duur voordat 'n formele erkenning hiervan in die vorm van 'n Deklarasie van die Regte van Persone behorende tot Minderheidsgroepe tot stand kom nie. Hierdie regte kan saamgevoeg word onder die benaming interne selfbeskikking of outonomie.

3.3.3.2 Weerstand teen die Erkenning van Groepsregte

Daar bestaan 'n groot mate van weerstand by die Verenigde Nasies teen die formele erkenning van minderheidsgroepe as kollektiewe entiteite of subjekte wat op sekere regte aanspraak kan maak. By die bespreking van die Verenigde Nasies (afdeling 3.3.3) hierbo is gewys op die verskynsel dat die Verenigde Nasies as gevolg van eie belang van ledestate wegstroom van die openlike erkenning van die eiesoortige groepsbelange van groepe wat nog nie onafhanklik is nie. In die praktyk word 'n dubbelslagtige houding egter by die Verenigde Nasies in dié verband aangetref omdat groepe soos die Palestynse Bevrydingsorganisasie wel amptelik erken word.

Die algemene reël is dat slegs persone behorende tot etniese minderheidsgroepe en nié die minderheidsgroepe self nie, as die draers van sekere regte beskou word (Capotorti 1979:35). Drie redes hiervoor word deur die Capotorti-verslag verstrekk. Die eerste is historiese oorweginge: daar word beweer dat die beskerming van minderhede deur die Volkebond in wese op individuele lede van minderheidsgroepe toegespits was en bloot die bevestiging van die toepasbaarheid van algemene individuele regte ingehou het (Capotorti 1979:35). Hoewel Capotorti tog die reg van petisie noem wat aan groepe as sodanig en nie net aan individuele lede van groepe toegeken is nie, ignoreer hy hierdie feit in sy argument (1979:35). Onder die Volkebondregime is minderheidsgroepe alreeds in die Volkereg erken.

Die tweede argument van Capotorti is dat die enigste sogenaamde "kollektiewe" reg wat in Verenigde Nasies dokumente verleen word die reg op interne politieke selfbeskikking is. Volgens Capotorti

is dit egter 'n individuele reg wat bloot kollektief uitgeoefen word. Alle ander regte is ook individueel van aard. Dit is egter eienaardig dat hy nie rekening hou met die ander voorbeelde van groepsregte soos die IAO se konvensie, UNESCO se konvensie met betrekking tot die Opvoedkunde en die aanvullende voorbeelde wat hierbo juis uit die Capotorti-verslag aangehaal is nie (1979:29-30 en 102; sien ook Fawcett 1979:15 ev). Hierdie argument van hom is dus feitelik onakkuraat.

Derdens beweer Capotorti dat groepe om politieke redes nie as sodanig erken word nie aangesien dit die stabiliteit van ledestate en legitimititeit van hul regerings kan ondermyn (1979:35). Hierdie argument is korrek dog op sigself nie voldoende motivering vir sy gevolgtrekking dat "... all this shows that the formulation of art 27 (van die Internasionale Verdrag met betrekking tot Politieke en Burgerregte) whereby rights have been conferred on persons and not on groups is based on sound reasons and should not be misjudged or underestimated by the exegetist. At the same time it must be borne in mind that the rights in question will be exercised by their holders 'in community with the other members of their group', as stated in article 27. That is easily understandable when it is considered that the rights provided are based on the interests of a collectivity, and consequently it is the individual as a member of a minority group, and not just any individual, who is destined to benefit from the protection granted by article 27" (1979:35-36).

Die internasionale praktyk van die Verenigde Nasies en sy ledestate dui wél op die erkenning van sekere "regte" wat slegs deur persone behorende tot sekere groepe op 'n kollektiewe wyse uitgeoefen kan word, soos in die vorige afdeling geïllustreer is. Om hierdie regte steeds as manifestasies van individuele regte te beskou is foutief. Dit kom neer op die gebruik van 'n regsifiksie aangesien dit hoegenaamd nie met die realiteit en praktyk rekening hou nie en slegs om politieke oorweginge van eie belang deur sommige ledestate van die Verenigde Nasies gepropageer word. Bowendien word die reg op selfbeskikking van minderhede wél as 'n kollektiewe of groepsreg aanvaar (Capotorti 1979:35), dog is die pogings om dit van die ander minderheidsregte te skei soos Capotorti doen, kunsmatig. Die reg op interne selfbeskikking is 'n blote samevoeging van ander kollektiewe regte soos dié met betrekking tot taalgebruik, godsdiensbeoefening, kulturele uitlewing en nie-diskriminasie as gevolg van etnisiteit. Dit bevestig slegs die eie politieke outonomie ten opsigte van en beheer oor bogenoemde aangeleenthede (vgl Fawcett 1979:17-18).

Die praktyk van die Verenigde Nasies met betrekking tot die beskerming van minderhede word egter steeds gerasionaliseer as manifestasies van individuele menseregte. In ooreenstemming met sy aanvaarde uitgangspunt sien Capotorti byvoorbeeld sy opdrag en aanbevelings ook in dié lig en word die voorwerpe van beskerming deurgaans beskryf as "persons belonging to minorities" en nie minderhede as sodanig nie. Hierdie fiksie word deur Fawcett geïnterpreteer as bewys daarvan dat "... integration in a generally just social order has taken the place of separation and special treatment as the desired goal of the international and national protection of minorities" (1979:15) asook dat "... the Subcommittee has done little for the protection of particular minorities ... it is the integration of minorities which is gaining international support" (1979:12. Sien ook Alcock 1977:88 ev in dié verband).

Die voorstel van die Minority Rights Group in London met betrekking tot 'n Konsepkonvensie oor die Beskerming van Nasionale of Etniese Minderheidsgroepe probeer die saak in perspektief stel en verwys deurgaans na die groep as die draer van sekere regte en verpligtinge en nie die individu nie (Fawcett 1979: 16-19 en bylae 1).

Die versuim van die Verenigde Nasies om met die fiksie van individuele regte waar in der waarheid groepsregte ter sprake is, weg te doen, vertraag die noodwendige ontwikkeling van die volkereg en internasionale politieke praktyk in die rigting van die formele erkenning en beskerming van etniese minderheidsgroepe in samelewings dwarsoor die wêreld. Fawcett beskryf hierdie probleem soos volg:

"UN intervention has then only indirectly served the protection of minorities. The identification of self-determination with colonial independence, the emphasis on integration - the multi-racial community being the goal, and separation seen as apartheid - and the assertion that the function of UN intervention is to be broadly limited to peace-keeping, all lead to this result" (1979:12, sien ook Thornberry 1980:260 vir aanvullende probleme).

3.3.4 Noodsaaklikheid van die Erkenning van die Groepsgrondslag van die Samelewing

Die gebrek in die amptelike beleid van die Verenigde Nasies en sy ledestate met betrekking tot die beskerming van minderhede is hierbo kortliks uiteengesit. Daaruit blyk dat die formalistiese individua-lisme van die Verenigde Nasies in die praktyk afgewater is deur die erkenning van spesiale maatreëls wat slegs op lede van sekere minderheidsgroepe van toepassing is. Daardeur moes die Verenigde Nasies terugval op 'n praktyk wat aan die Volkebond se stelsel van minderheidsbeskerming herinner dog wat nie heeltemal so paraochiaal van aard was nie. Die beleid van assimilasie van etniese minder-

heidsgroepe wat deur die meeste state gevolg word, is onsuksesvol omdat
" (e)ach group draws its strength, its group consciousness, the basis
for the exercise of power, from the fact that it is different and that it
wishes to remain different" (Alcock 1977:94).

Die Capotorti-verslag erken hierdie verskynsel (1979:96 en 98) en sy aanbevelings wat die formulering van universeel geldige "groepsregte" inhou, is reeds amptelik deur die betrokke subkommissie asook die Verenigde Nasies se Kommissie vir Menseregte aanvaar. Die fiksie dat dit spesiale manifestasies van individuele menseregte is, verhoed egter die ontwikkeling van hierdie noodsaaklike volkeregtelike leerstuk. Die belangrikste redes waarom so 'n leerstuk formeel erken behoort te word, word deeglik deur Van Dyke, die mees aktiewe pleitbesorger vir so 'n ontwikkeling, gemotiveer:

Eerstens beweer hy tereg dat dit die huidige, skewe voorstelling van die werklikheid as bestaande uit losse massas van individue in 'n meer akkurate perspektief sal stel:

"The traditional and present stress on the individual leads to a failure even to think about groups in some contexts where the omission is obviously deplorable, or to a gross neglect of groups ... It tends to promote blindness to group differences and a kind of unspoken assumption either that societies are homogeneous or that right-thinking persons will treat them as if they were"
(Van Dyke 1977:363).

Means verklaar in 'n soortgelyke trant dat "(w)here group identity and communal and ethnic prejudices permeate a society, it is naive, if not hypocritical to talk about the equality of opportunity based upon individual achievement and universalistic norms" (1974:17 en sien ook Thornberry 1980: 249). Die uiteensetting hierbo van die de facto groepsgrondslag van die staatkundige praktyk staaf hierdie argument van Van Dyke verder.

'n Tweede argument vir die erkenning van die beginsel van groepsregte is die feit dat dit 'n deeglike morele en teoretiese gefundeerde grondslag vir die huidige staatkundige praktyk sal bied:

"Individuals want freedom and equality ... but there is also a quest for community. Because of the failure to consider the appropriate role of communalism in the scheme of things, theory and doctrine go along one line and practice often goes along another ..." (1977:364).

Op hierdie wyse sal die "affirmative action"-programme in die VSA en die internasionale staatkundige praktyke van die Verenigde Nasies byvoorbeeld maklik en logies geregverdig kan word sonder die gebruik van kunsmatige en

soms absurde argumente in dié verband. Dit sal verder 'n internasionale legitimering van sekere aspekte van Suid-Afrika se beleid van afsonderlike ontwikkeling teweeg kan bring en bydra tot meer bevredigende staatkundige reëlins in Israel, Noord-Ierland, Cyprus en België. Die ontwikkeling van die filosofie van personalisme (3.5.3.4 hierna) is alreeds 'n belangrike beginpunt in hierdie verband.

Derdens sal hierdie erkenning meer effektiewe verteenwoordiging aan minderhede in staatkundige strukture verseker omdat dit op vorme van gewaarborgde proporsionele verteenwoordiging sal neerkom.

Vierdens sal dit 'n geweldige belangrike sielkundige invloed op minderheids-groepe hê, omdat "(i)ndividualism, combined with the usual stress on personal merit, is destructive of cultures other than the majority or dominant culture ... The minority person who adheres to a minority culture is likely to be looked upon as second class and second rate, his culture disparaged as unworthy" (1977:365). Indien 'n minderheidsgroep as die draer van kulturele en ander regte erken word, sal sy minderheidstatus verdwyn en sal sy lede hul regmatige plek in die breë samelewing kan inneem.

Vyfdens sal so 'n erkenning universele toepassing vind as gevolg van 'n geweldige toename in die bewustheid van etniese verskille oor die hele wêreld (sien hoofstuk 2 hierbo en Van Dyke 1977:367).

Sesdens sal so 'n ontwikkeling veel meer demokratiese gevolge hê as die versuim om groepe te erken omdat die effektiewe deelname van alle persone aan die staatkundige proses so verseker word (Van Dyke 1977:366 en 369).

In die sewende plek kan dit 'n vorm van proporsionele verteenwoordiging in die samelewing teweeg bring wat ook vir die dominante groepe 'n beter regverdiging vir hul dominansie kan bied, dog die verteenwoordiging behoort op 'n billike grondslag te geskied en nie diskriminerend te wees nie (Van Dyke 1977:368).

Laastens behoort so 'n ontwikkeling stabiliteit eerder as konflik in 'n samelewing teweeg te bring aangesien die aspirasies en eise van vrywillige minderhede redelik doeltreffend op dié wyse ondervang kan word:

"To have a doctrine that responds to the heteogeneity of the world it is necessary to provide a place for (that is, to permit the grant of status and rights to) groups that are intermediate between

the individual and the state ... The implication is that the state should not be conceived as a monolithic unity but as an agency for recognizing groups, determining what legal status and rights they shall have, supervising and co-ordinating their interrelationships and itself conducting certain kinds of functions in which all have a common interest" (Van Dyke 1977:367).

Van Dyke beklemtoon dit uitdruklik dat hy nie meen dat groepsregte indiwiduele regte behoort te vervang nie. Die erkenning van groepsregte is bloot aanvullend tot indiwiduele regte en vul 'n leemte wat laasgenoemde nié kan vul nie. In gevalle waar botsings tussen hulle ontstaan behoort maatstawwe geformuleer te word waarvolgens die konflik besleg sal word (1977:368). Verder poog hy nie om maatstawwe waarvolgens minderheidsgroepe geïdentifiseer en status en regte toegeken behoort te word, te formuleer nie. Hy besef dat dit 'n probleem kan veroorsaak dog meen dat dit met navorsing oorkom kan word (1977:369).

'n Ander eksponent van die idee van groepsregte beweer dat dit noodsaaklik is omdat die konsepte van vryheid en gelykheid terselfdertyd die reg om kollektief vry en gelyk te wees, insluit en verder ook die reg om self te besluit om by 'n bepaalde groep te assimileer of te integreer of om afsonderlik dog gelyk behandel te word, impliseer (Duchacek 1973:71). Hierdie vryheid van keuse met betrekking tot die assosiasie van 'n indiwidu met 'n bepaalde groep is volgens Duchacek 'n belangrike element van sowel indiwiduele as groepsregte en beklemtoon die verband tussen die twee tipes regte (dit word in hoofstuk 5 meer breedvoerig uiteengesit. Sien ook Palley 1978:12).

Soortgelyke motiverings vir die erkenning van groepsregte word onder andere deur Janowski (1945:148), Lederer (1968), Modeen (1969:145), Dinstein (1976: 102 ev), Lamberty (1971), Mackey en Verdoodt (1975) en Ermacora (1978) gegee. Modeen sê byvoorbeeld:

"...it is not enough that minority members should have protection as individuals for their linguistic and cultural rights. A national minority is a collectivity and its interests in educational and other establishments of its own serving groups of minority members are the interests of a group and not of an individual. Minority protection should therefore be directed towards the collective population. It is the corporation of a national minority organised as a legal subject, which should have the right to plead the minority cause, both internally and before international law" (1969:145).

Daar kan volstaan word met die opmerking dat daar reeds voldoende stawende getuienis bestaan vir die argument dat die minderhede in die volkeregtelike praktyk wél as internasionale regssubjekte beskou word en dat die regte van

hierdie groepe bloot gesistematiseer en formeel bevestig behoort te word in 'n internasionale ooreenkoms soos die Minority Rights Group aanbeveel.

3.4 INHOUD VAN GROEPSREGTE

Verskeie pogings is reeds aangewend om die moontlike inhoud van 'n handves van groepsregte te formuleer.

Dinstein (1976:102 ev) praat van sekere kollektiewe menseregte bedoelende groepsregte, dog hy is nie bereid om dit so te noem nie, waarskynlik onder die invloed van die huidige Verenigde Nasies praktyk. Hy onderskei vier kollektiewe menseregte wat die kenmerk het dat hulle slegs op kollektiewe wyse uitgeoefen kan word. Hy erken egter die feit dat indiwiduele en kollektiewe menseregte nie uitsluitend tot mekaar is nie:

"At times, the enjoyment of individual human rights is virtually impossible unless a collective human right is implemented. Take, for example, freedom of religion. If the articles of faith of a religious minority require worship in a temple, or the special processing of dietary food in certain installations, no single member of the group can exercise freedom of religion, as an individual human right, unless and until these institutions are constructed. Such construction is a manifestation of a collective human right of the religious minority" (1976:103).

Dinstein beweer dat die volkereg die volgende kollektiewe menseregte beskerm:

1) Die Reg op 'n Fisiese Bestaan

Die bestaan van die Konvensie met betrekking tot die Voorkoming en Bestraffing van die Misdaad van Rasse-/Volksmoord ("genocide") is staving vir die bestaan van hierdie reg. Die konvensie is algemeen aanvaar en geratifiseer in die internasionale gemeenskap (1976:105 asook Thornberry 1980:255). Hierdie formulering kom neer op die reg op erkenning van 'n minderheidsgroep as kollektiewe entiteit in die samelewing.

2) Die Reg op Selfbeskikking

Dinstein beweer dat na die inwerkingtreding van die twee belangrike Menseregteverklarings van 1966 (dié enersyds met betrekking tot Politieke en Burgerregte en andersyds met betrekking tot Ekonomiese, Sosiale en Kulturele Regte) daar nie meer twyfel oor die reg op selfbeskikking bestaan nie:

"The generally accepted view today is that the right of self-determination has become, in the last generation, an integral part of customary international law ... It is preferable to regard the right of self-determination as derived not from the phraseology of the Charter, but from the practice of States after the establishment of the Organization" (1976:106,107).

Hierdie reg sluit sowel die reg op eksterne selfbeskikking (onafhanklikheid van enige vreemde moondheid en nié noodwendig slegs koloniale moondheid nie - Pakistan en Bangladesh is stawende voorbeelde), as interne selfbeskikking in. Hy verduidelik egter nie laasgenoemde reg verder nie behalwe om te sê dat die reg tot selfbeskikking ook ekonomiese, sosiale en kulturele implikasies het (1976:108). Dit kom egter wel na vore in die volgende twee "regte" wat hy onderskei, naamlik die reg op die behoud van 'n afsonderlike identiteit en die reg op die vrye benutting van natuurlike hulpbronne (vgl Szabo 1974:111: "... the freedom of cultural development is a constituent of the right of self-determination ...").

3) Die Reg op Behoud van Afsonderlike Identiteit

Hierdie reg hou, in die bewoording van art 27 van die 1966 Internasionale Verdrag op Politieke en Burgerregte, die beoefening van 'n groep se eie kultuur, godsdiens en taal in groepsverband in (1976:118). Dit slaan verder op opvoedkundige en skolastiese aktiwiteite van die groep in eie taal en teen die agtergrond van die groep se eie kultuur, tradisies en gebruike. Dinstein staaf dit met verwysings na die Albanië-skoolsaak waaroor die Permanente Internasionale Hof in 1935 'n opinie gegee het (1976:119). Die 1968 uitspraak van die Europese Hof vir Menseregte in die saak "... relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" (European Convention on Human Rights 1968:832 ev) kan as verdere staving vir die bestaan van hierdie reg dien (sien ook Degenaar 1980:35 in dié verband met betrekking tot wat hy en Hook (1970:261 ev) "... a right to be treated differently", noem).

4) Die Reg op Vrye Benutting van Natuurlike Hulpbronne

Beide die internasionale verdrae van 1966 bevat bepalings met betrekking tot die vryheid van mense om vryelik te beskik oor hul natuurlike hulpbronne, onderhewig aan internasionale ooreenkomste en die betaling van vergoeding vir gekonfiskeerde eiendom (Dinstein 1976:111).

Van Dyke onderskei op sy beurt die volgende groepsregte (1974:725 ev).

- 1) Die reg op selfbeskikking.
- 2) Die reg op afsonderlike groepsverteenvoordiging in staatkundige strukture as aanvulling tot bogenoemde reg (1974:730 en 1975:607 ev).
- 3) Die reg op 'n spesiale, afsonderlike regstatus (byvoorbeeld met betrekking tot eiesoortige regstelsels en gebruike soos Moslem-huwelike en grondbesitstelsels (1974:735)).
- 4) Die reg op die beoefening van eiesoortige taal, kultuur, godsdiens en opvoedkundige stelsels (1974:735 en 1978:1 ev asook Duchacek 1973:71 ev en Szabo 1974:108 ev).
- 5) Die reg op 'n eie homogene woongebied (1974:738).
- 6) Die reg op gelyke ekonomiese geleenthede en welsyn (1974:739 asook 1973:1267, Degenaar 1980:35 en 53, Hook 1970:266 ev en Fiss 1976:107 ev).

Van Dyke staaf hierdie "regte" deur na voorbeelde van toepassings daarvan dwarsoor die wêreld te verwys.

Die mees gesaghebbende pogings om die inhoud van groepsregte te formuleer, is vervat in die Capotorti-verslag (1979) en die Minority Rights Group se Konsepkonvensie oor die Beskerming van Minderhede (1979).

Capotorti neem art 27 van die Internasionale Verdrag met betrekking tot Politieke en Burgerregte as uitgangspunt. Daarin word die reg van minderhede erken om "... in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion or to use their own language" (Capotorti 1979:33).

Die verslag brei op hierdie artikel uit en verwys na bestaande praktyke in ledestate om die geldigheid daarvan te staaf. In ooreenstemming met die benadering van die verslag word hierdie regte egter as uitbreidings van die bestaande internasionale stelsel van menseregte aangebied (1979:99). Die verslag bring nie hierdie "regte" eksplisiet in verband met die beginsel van selfbeskikking nie, maar dit is duidelik dat Capotorti hierdie terreine as aspekte van interne selfbeskikking vir lede van minderheidsgroepe sien.

Die konsepkonvensie van die Minority Rights Group word in bylae 1 weergegee soos hierbo reeds gemeld is. In afdelings I - V daarvan word die meeste aangeleenthede wat Van Dyke bepleit uitdruklik en in baie detail vervat.

Dit wil voorkom asof die inhoud van groepsregte logieserwyse in die volgende kategorieë uiteen behoort te val: Eerstens kan Dinstein se voorstel van 'n reg op erkenning van fisiese bestaan onderskei word (Fawcett 1979:16) en tweedens 'n baie breë en omvattende reg op selfbeskikking wat uitdruklik toepassing kan vind op persoonlike, politieke, juridiese, geografiese, kulturele, sosiale en ekonomiese terreine in die samelewing waar hulle van toepassing en prakties uitvoerbaar is. In hoofstuk 8 word 'n toepassing hiervan op Suid-Afrika gemaak.

Aangesien hierdie regte slegs op die eiesoortige belange van vrywillige minderheidsgroepe toegespits is, behoort 'n derde kategorie groepsregte, naamlik dié met betrekking tot die regte van minderheidsgroepe ten opsigte van aangeleenthede wat as gemeenskaplik vir alle inwoners van 'n staat beskou word, onderskei te word. Dit behoort te slaan op die waarborg vir minderhede van effektiewe seggenskap in besluitnemingsprosesse in die samelewing oor sake van gemeenskaplike belang.

Hierdie bepaling sal veral toegespits wees op gedwonge of kunsmatige minderhede wat doelbewus uit besluitnemingsprosesse oor sake van gemeenskaplike belang uitgesluit word.

Ter beklemtoning van die beginsel van keusevryheid by minderheidsgroepe behoort daar vierdens ook 'n uitdruklike bepaling geformuleer te word met die strekking dat die reg op erkenning en selfbeskikking van 'n minderheidsgroep nie noodwendig 'n verpligting daartoe impliseer indien die meerderheid lede van die groep daarteen gekant is nie. Die demokratiese beginsel van keusevryheid behoort deurgaans streng nagekom te word.

Soos hierbo genoem, hou die beginselerkenning van groepsregte nie 'n gevaar in vir of mededinging met individuele regte nie maar behels dit in werklikheid 'n logiese aanvulling tot individuele regte om bepaalde gebreke in die huidige volkeregtelike en staatsregtelike statusposisies van minderhede reg te stel (vgl Thornberry 1980:261). Indien die beginsels van keusevryheid en demokratiese besluitnemingsprosedures konsekwent by die toepassing van individuele en groepsregte in gedagte gehou word, behoort geen onoplosbare konflikte tussen individuele en groepsregte dan ook te ontwikkel nie (vgl Szabo 1974: 110 ev).

3.5 POLITIEKE AKKOMMODASIE-TEGNIKE

In hierdie afdeling word 'n kort beskrywende oorsig gegee oor die verskillende tegnieke wat tot die beskikking van regerings is wanneer 'n besluit oor die politieke akkommodasie van bestaande etniese groepe in die staat geneem moet word.

Vir doeleindes van sistematiek kan tussen twee breë en veralgemeende kategorieë van akkommodasietegnieke onderskei word, naamlik enersyds sogenaamde outoritêre tegnieke wat slaan op minder aanvaarbare wyses van akkommodasie en andersyds sogenaamde demokratiese tegnieke wat normaalweg in die internasionale staatkundige praktyk as meer aanvaarbaar beskou word. Hierdie onderskeid is egter nie waterdig nie en is hoofsaaklik van akademiese belang omdat dit in die praktyk dikwels gebeur dat hierdie tegnieke nie eksklusief tot mekaar nie dog komplementêrend of aanvullend tot mekaar toegepas word.

Die vernaamste tegnieke vir die staatkundige akkommodasie van etniese groepe word vervolgens behandel (vgl ook Enloe 1979:145 ev en Duchacek 1979:59 ev).

3.5.1 Outoritêre Tegnieke

Hierdie tegnieke word as outoritêr bestempel omdat hulle die gebruik van metodes wat nie altyd in 'n Westers demokratiese waardestelsel aanvaarbaar is nie, veronderstel. Die belangrikste hiervan is:

3.5.1.1 Ignoreer Etniese Aansprake

Dit gebeur dikwels dat regerings as gevolg van 'n bepaalde persepsie (met betrekking tot die veiligheid van die staat, beleidsimplikasies of ander aangeleenthede wat in die belang van die regering beskou word) weier om erkenning te verleen aan die bestaan van afsonderlike etniese groepe in hul onderskeie samelewings en hierdie groepe, hul woordvoerders en aktiwiteite eenvoudig heeltemal ignoreer en dikwels gedwonge assimilasetegnieke toepas (Palley 1978:9). Dit gebeur in die meeste Latyns-Amerikaanse state "... which maintain that immigrants and their descendants do not constitute minorities. The Brazilian Government, for example, has stated that in practice

there are no ethnic or linguistic minorities in Brazil 'since immigrants are treated in the same manner as Brazilians'" (Capotorti 1979:13).

Die regering van Niger beweert dieselfde:

"... it is not possible to distinguish within the country a numerically inferior group having cultural characteristics different from those of the remainder of the population" (Capotorti 1979:13).

Frankryk is miskien die beste voorbeeld in hierdie verband waar uitdruklik verklaar word dat die staat "... cannot recognize the existence of ethnic groups, whether minorities or not ... The use of local languages cannot in any way constitute a criterion for the identification of a group for other than scientific purposes" (Capotorti 1979:13).

In al drie bogenoemde gevalle bestaan daar wel duidelik onderskeibare etniese minderheidsgroepe in die onderskeie samelewings: Blankes, Swartes, Indiane, Mestizos en Japanese in Brasilië (Capotorti 1979:110), en Bretons, Duitsers, Vlaminge, Korsikane, Baske, ensovoorts in Frankryk. In die meeste gevalle was daar alreeds by die verskillende groepe versoeke om erkenning terwyl in Frankryk toegelaat word dat hierdie groepe hul eie taal en kultuur op streeksvlak beoefen (Capotorti 1979:53). In die Verenigde Koninkryk word dieselfde verskynsel aangetref deurdat die verskillende etniese groepe in die staat wel bestaan, dog nie amptelik erken word nie (Capotorti 1979:13).

Die posisie in Frankryk en Engeland is darem deels aanvaarbaar as gevolg van die feit dat die minderheidsgroepe in hierdie state wel toegelaat word om hul eie etnisiteit tot 'n beperkte mate uit te lewe. Dis egter nie die posisie in die ander state nie, waar gedwonge assimilasietegnieke dikwels toegepas word (Esman 1973:56).

3.5.1.2 Gewelddadige Onderdrukking

State se weiering om die bestaan van interne etniese groepe te erken, gaan dikwels gepaard met geweld om die aansprake van sulke groepe op erkenning te smoor of te onderdruk. Die geweldpleging in die Baskiese en Katalaanse provinsies van Spanje en dié in Korsika teen Franse dominasie is voorbeelde van situasies waar geweldpleging en teengeweldpleging gebruik is in die onderskeie etniese groepe se pogings om 'n mate van erkenning, outonomie of volledige selfbeskikking te verkry (sien ook Dahl 1966:358 ev

vir 'n bespreking van die gebruik van geweld as tegniek om politieke subkulture te hanteer, Palley 1978:12 oor dieselfde onderwerp asook Kuper 1969:177-182 oor "force and repression").

3.5.1.3 Wetgewende Enkapsulasie

In sommige situasies gaan 'n regering nie sover as om die bestaan van minderheidsgroepe te ontken nie, dog hulle weier om die aansprake van die groepe te erken en gebruik wat Palley dominasietegnieke noem (1978: 8) om vrywillige minderhede se aktiwiteite te beperk of om gedwonge minderhede kunsmatig te skep. Hier word gewoonlik van oënskynlik neutrale wetgewende bepalings (byvoorbeeld die skep van verskillende fasiliteite vir etniese groepe op sosio-ekonomiese terrein, sogenaamde "neutrale" stemregkwalifikasies en afbakenings op politieke terrein en eensydige kulturele en opvoedkundige praktyke) of selfs openlike diskriminerende bepalings (rasseklassifikasie in Suid-Afrika, grondtoekenning in Fiji of kommunale politieke verteenwoordiging in die Britse kolonies) gebruik gemaak. Palley (1978:8-12) gee 'n interessante opsomming en voorbeelde van sekere manifestasies en gebruike van hierdie tegniek (sien ook Smith 1969:445 vir "differential incorporation" en Esman se "institutionalised dominance" in 1973:56).

Anderson, Von der Mehden en Young (1974:105) beskryf die toepassing van hierdie tegniek as "... weaving a cocoon of restrictions about them, (die gewraakte minderhede) setting them apart from the national community but tolerating their continued presence. This has been a frequent fate of Chinese minorities in Southeast Asia and of the Indians and Pakistanis in East Africa. In a sense this could be described as the present status of unintegrated Indians in the Andes and Central America (and, for that matter, North America)".

In plurale samelewings waar ongelykhede en diskriminasie veral opvallend is, word ekstensief van hierdie wyse van akkommodasie van etniese groepe gebruik gemaak. As gevolg van die diskriminerende en gedwonge aard daarvan is dit onaanvaarbaar in die internasionale samelewing. Ver al by gedwonge minderhede hou dit statutêre skeiding of segregasie tussen die meerderheid- of minderheidsgroepe in.

3.5.1.4 Eensydige Partisie, Sesessie, Irredentisme en Onttrekking

Waar wetgewende enkapsulasie 'n beskrywing van 'n funksionele isolasie

van of skeiding tussen 'n etniese groep en die res van die samelewing beteken, hou partisie en sesessie 'n eensydige geografiese skeiding tussen die betrokke groep en die res van die samelewing in (sien Maasdorp 1980:107 , Hugo en Kotze 1978:89 ev oor die konsep van partisie).

Eensydige partisie word gewoonlik deur die dominante groep in die samelewing (die regering) toegepas indien hy op 'n eensydige wyse 'n geografiese skeiding tussen een of meer etniese minderheidsgroepe en die res van die betrokke samelewing bewerkstellig dikwels op 'n wyse wat die dominante groep bevoordeel (Hunt en Walker 1974:42). Suid-Afrika is 'n voorbeeld met die beleid om afsonderlike Nasionale State vir elke Swart etniese groep te voorsien sowel as verskillende homogene geografiese woongebiede vir Blankes, Asiërs, Kleurlinge en Swartes (sien Sprocas 1973:100 oor "unilateral separatism" in dié verband).

'n Ander voorbeeld van eensydige partisie is dié van Cyprus in 1974 toe die Turkse minderheid 'n fisiese skeiding tussen dié gebied wat hulle as Turkse gebied beskou het (die noordelike deel van die eiland) en die suidelike deel teweeg gebring het. Dit was in der waarheid 'n mislukte poging tot sesessie wat op die oomblik slegs op interne partisie neerkom (sien afdeling 4.8.3 hieronder). Resente studies oor partisie en sesessie sluit dié in van Buchheit (1978), Wood (1981), die Institute of Commonwealth Studies (1976) en Smith (1979).

Waar eensydige partisie gewoonlik deur die regering van 'n staat teweeg gebring word, word sesessie deur die opstandige etniese groep veroorsaak indien die groep pogings aanwend om van die staat af te skei en óf as 'n nuwe onafhanklike staat te bly voortbestaan óf by 'n ander staat aan te sluit (irredentisme - sien Anderson en ander 1974:70-71 vir 'n omvattende tabel van voorbeelde, Dahl 1966:358 ev oor sesessie en Schermerhorn 1970:270 ev spesifiek oor irredentisme). Enkele resente voorbeelde van mislukte sesessie-pogings in Afrika is dié van Biafra in 1967-70, Katanga en die huidige pogings in Eritrea.

Die huidige internasionale openbare mening is heftig teen enige poging tot eensydige eksterne partisie of sesessie gekant aangesien dit die gevestigde onafhanklikheidspatroon en politieke grenshandhawing in die internasionale stelsel nadelig kan beïnvloed (sien afdeling 3.3.3.1 ev hierbo).

Die ontevrede groep hoef nie noodwendig van die staat te probeer afskei as hy op eensydige wyse 'n groter mate van geografiese en funksionele outonomie

verlang nie. Die tegniek van onttrekking word dikwels vir hierdie doel gebruik. Anderson verduidelik dit so:

"... autonomous aspirations can be achieved by the simple expedient of internal withdrawal from the political system. Remote areas satisfied with a near subsistence level of economic activity can simply cease obeying central authority, without overt secession. Central efforts at coercion are often rendered difficult by the terrain ... This has clearly happened in Colombia, Zaire and Burma ... Other states with weak administrative capacities and traditions, such as Indonesia, Chad, Niger, Ethiopia, Liberia and Laos are likely to encounter instances of this form of local withdrawal ..."
(Anderson 1974:78).

Hierdie tegniek sal egter nie suksesvol wees in stelsels waar 'n doeltreffende funksionele infrastruktuur bestaan nie.

3.5.1.5 Ekspatriasie

'n Meer ekstreme tegniek is die verwerping van die lede van die minderheidsgroep (deur die regering) as burgers van die betrokke staat deur ontneming van hul burgerskap of selfs die fisiese verwydering of verskuiving van sulke persone tot buite die grense van die staat (vgl Hunt en Walker 1974:422).

Eersgenoemde stap, die ontneming van burgerskap, word as 'n ernstige inbreuk op die aanvaarde beginsels van die Volkereg beskou (Weis 1979: 165 ev en Akehurst 1970:109). Suid-Afrika word ook hiervan beskuldig deurdat daar na bewering informele dwang op selfregerende Swart State wat verkies om onafhanklikheid van die staat te aanvaar, uitgeoefen word om sekere kategorieë persone wat buite hul geografiese grense in die Republiek van Suid-Afrika woon, as burgers te aanvaar (vgl Adam ~~en~~ 1979:229 ev). In baie gevalle is daar leemtes in wedersydse burgerskaps-wetgewing wat sekere kategorieë van persone staatloos laat indien die situasie legalisties geïnterpreteer word (vgl Olivier 1977:313 ev).

Die fisiese verwydering of verjaging van sekere minderheidsgroepe uit 'n staat word in 'n nog ernstiger lig beskou. Dit het op groot skaal in die Grieks-Turkse konflik na die Eerste Wêreldoorlog voorgekom toe groot getalle inwoners deur die twee state "uitgeruil" is (Anderson en ander 1974:105). Meer onlangs het dit op Cyprus voorgekom na die eensydige partisie deur die Turkse Cypriote en Turkye (Commonwealth Institute 1978:5). Pole het na die Tweede Wêreldoorlog miljoene Duitsers wat in geannekseerde Poolse gebiede gevestig was, verjaag (Anderson 1974:105), terwyl

die verjaging van Asiërs uit Oos-Afrika gedurende die sewentigerjare, veral in Uganda onder Amin, 'n verdere illustrasie van hierdie tegniek bied (Anderson 1974:108).

3.1.5.6 Rasse- of Volksmoord

Die mees ekstreme oplossing vir 'n etniese minderheidsprobleem is die fisiese uitwissing of uitdelging van 'n etniese groep. Dit het by verskeie geleenthede in die verlede gebeur. Die berugste voorbeeld is die "finale oplossing van die Joodse vraagstuk" in die Derde Duitse Ryk in Europa gedurende die Tweede Wêreldoorlog waartydens miljoene Jode vermoor is (vgl Hunt en Walker 1974:422).

Ander en geensins minder onaangename voorbeelde is die uitwissing van groot getalle inheemse Indiane in die VSA deur Blanke setlaars en die inheemse bevolkings in Australië, Nieu-Seeland en Suider-Afrika tydens die periode van Blanke vestiging in die onderskeie gebiede, asook vernietigende oorloë onder die Swartes in laasgenoemde subkontinent. Meer spesifieke voorbeelde is die gevolge van pogings tot sesessie in Nigerië tydens die sewentigerjare toe miljoene Ibos deur Hausas verdelg is, in Uganda waar Amin enkele jare gelede minderhedsgroepe feitlik totaal uitgewis het en 'n soortgelyke situasie in Kampuchea gedurende 1975-79.

Hierdie tipe optrede word as die ergste moontlike misdaad in die volkereg beskou en is totaal onaanvaarbaar in moderne Westerse waardestelsels (vgl Booysen 1980:118). Die ander outoritêre optredes wat dusver behandel is, is oor die algemeen ook onaanvaarbaar. Vervolgens word na enkele "meer aanvaarbare" tegnieke gekyk.

3.5.2 Demokratiese Tegnieke

Baie van die outoritêre tegnieke wat hierbo behandel is (byvoorbeeld die weiering om die bestaan van afsonderlike etniese minderhedsgroepe in 'n samelewing te erken, enkapsulasie en eensydige optredes) kan op 'n redelik demokratiese wyse in die staatkunde gedoen en gerasionaliseer word hoewel die aanvaarbaarheidsgrondslag van hierdie tegnieke steeds nie veel sterker is as dié van openlik outoritêre tegnieke nie.

Daar kan twee breë benaderings met betrekking tot demokratiese tegnieke onderskei word, naamlik tegnieke van assimilasie en tegnieke van pluralisme (vgl onder ander Hunt en Walker 1974:425 en Palley 1978:7 ev).

3.5.2.1 Assimilasietegnieke

Tegnieke van assimilasië is veral gewild in Europa, die VSA en Latyns-Amerika. Daar bestaan 'n nou verband tussen die outoritêre ignorering van diversiteit en pogings tot gedwonge assimilasië van etniese minderheidsgroepe soos hierbo (afdeling 3.5.1.1) verduidelik is. Assimilasië kom in wese neer op doelbewuste pogings van die kant van 'n dominante groep in die samelewing om persone met vreemde kulture sover te kry om afstand van hul eiesoortige kultuur te doen en dié van die dominante groep in 'n mindere of meerdere mate te aanvaar (sien Anderson 1974:104 en Francis 1976:254 ev). Francis omskryf die verskynsel van assimilasië as "... a syndrome of processes occurring in several dimensions of the complex fabric of a modern society by which an accommodated foreigner is gradually transformed into a partially integrated ethnic with a limited or qualified member status, and by which he may finally be absorbed as a regular member on equal footing with natives" (1976:255. Sien ook Capotorti 1979:50).

Die volgende progressiewe stadiums of dimensies van die assimilasiëproses kan onderskei word (vgl Gordon 1964:68 ev).

1) Strukturele (of sosiale) assimilasië

Gedurende hierdie fase kan die lede van die minderheidsgroep stelselmatig deur die meerderheidsgroep toegelaat en aanvaar word in laasgenoemde se sosiale strukture of groepsverbande soos verenigings, skole, kerke, klubs en organisasies (sien Dahl 1966:358 ev). Met verloop van tyd word hulle as volwaardige lede aanvaar (sien ook Sprocas 1973:67 en Wirth 1957:6 ev).

2) Kulturele assimilasië

Hierdie fase behels 'n interne kultuurverandering by die lede van die minderheidsgroep wanneer hul die tradisies, gebruike, lewenswyse, taal of godsdiens van die meerderheidsgroep aanvaar in die plek van hul eie kultuur. Hierdie proses word dikwels ook akkulturasie genoem (vgl Banton 1967:76, Sprocas 1973:67 en Schermerhorn 1970:78). Die Maoris in Nieu-Seeland en Surinamers in Nederland is twee voorbeelde van gedeeltelik suksesvolle gevalle van akkulturasie (Banton 1967:76).

3) Maritale assimilasie

Gedurende hierdie fase kan biologiese assimilasie van die minderheids-groep deur die meerderheidsgroep plaasvind deurdat beperkinge wat op ondertrouery tussen die groepe mag bestaan het, uit die weg geruim word. Hierdie proses staan soms as amalgamasie bekend (Hunt en Walker 1974: 425 en Sprocas 1973:68,86). Maritale assimilasie beteken nie noodwendig die fisiese verdwyning van die minderheidsgroep nie, dog is wel 'n bevestiging van die sukses van assimilasielopogings. Moynihan en Glazer het in 1963 egter gewys op die feit dat die Amerikaanse "melting pot" na eeue van doelbewuste pogings tot assimilasie van die diverse etniese minderheidsgroepe in die betrokke samelewing nog steeds nié die ideaal van 'n nuwe Amerikaanse nasie bereik het nie (1963:289 ev). Dit weerlê die teorie dat progressiewe assimilasie 'n noodwendige kettingreaksie veroorsaak en onvermydelik is (sien Sprocas 1973:85).

4) Burgerlike (of politieke) assimilasie

Hierdie fase in die assimilasielproses word gekenmerk deur 'n volledige identifikasie met die dominante politieke waardes, strukture en prosesse in die betrokke samelewing. Geassimileerde lede van voormalige minderheidsgroepe formuleer geen eiesoortige politieke eise meer nie en hul politieke houdings en gedragswyses is dieselfde as dié van die dominante groep in die samelewing. Indien burgerlike assimilasie bestaan, was die assimilasielproses heeltemal geslaagd en word geen spesiale voorsiening vir minderheidsgroeplidmaatskap in die politiek meer benodig nie.

Indien volledige assimilasie plaasvind, bestaan die oorspronklike etniese minderheidsgroep vir alle praktiese doeleindes nie meer nie en is die potensiële politieke probleem wat so 'n groep kan veroorsaak ook uit die weg geruim. Assimilasielopogings deur meerderheidsgroepe wat etniese minderhede dwing om te assimileer op die wyse hierbo beskryf (afdeling 3.5.1.1) is minder aanvaarbaar as vrywillige assimilasie deur so 'n minderheid.

Dit lei geen twyfel nie dat assimilasie van diverse etniese minderheidsgroepe in die dominante groep se waardes, strukture en prosesse die veiligste en doeltreffendste oplossing vir 'n regering is om potensiële politieke probleme in die stelsel te ontlont. Indien assimilasie dan ook vrywillig plaasvind behoort geen beswaar daarteen ingebring te kan word nie. Ongelukkig is daar twee kompliserende faktore wat moontlike assimilasielbeleidsrigtings dikwels in die wiele ry.

Eerstens is die belangrikste kenmerk van 'n vrywillige etniese minderheids-groep gewoonlik juis sy aandrang op erkenning van sy eiesoortige kultuur en 'n sterk weerstand by hom teen assimilasiestogings van enige aard (vgl hoofstuk 2 hierbo). Om suksesvol te wees sal assimilasiestoging op so 'n groep afgedwing moet word. Dit is nie binne die demokratiese etiek aanvaarbaar nie (Capotorti 1979:50 en 98).

Die tweede probleem wat assimilasiestoging nadelig kan beïnvloed is dat die dominante groep in die samelewing kan weier om ander etniese groepe te assimileer al sou hierdie groepe ook aandrang op assimilasiestoging. Dit gebeur normaalweg by 'n dominante minderheidsgroep soos in Fiji en Suid-Afrika en het voorheen in verskeie Britse kolonies gebeur waar Blanke setlaars 'n "ontwikkelde minderheid" gevorm het (Nicholson 1948:4).

Eersgenoemde situasie is veel meer dikwels voorkomend en ernstig aangesien die meeste samelewings deur meerderheidsgroepe geregeer word. Hierdie vrywillige minderheidsgroepe wat weier om in die breë samelewing te assimileer en hul eie kultuur, taal, godsdiens en lewenswyse af te sweer, veroorsaak gewoonlik dat sulke samelewings as plurale samelewings bestempel word. Hulle eis normaalweg spesiale politieke erkenning, waarborge, status of voorregte om hul in staat te stel om hul eiesoortige lewenswyses ongestoord te kan beoefen (Akzin 1964:112 en Sprucas 1973:98-102).

3.5.2.2 Pluralistiese tegnieke

Die erkenning van die bestaan van etniese minderheidsgroepe in 'n samelewing hou 'n gevaar vir die regering van so 'n staat in. Sublojaliteite wat die legitimititeit van die sentrale regering in gevaar kan stel kan so by minderheidsgroepe ontwikkel (Anderson, Von der Mehden en Young 1974: 17). Daarom sal 'n regering sover as moontlik probeer voorkom dat minderheidsgroepe spesiale erkenning geniet en 'n proses van assimilasiestoging teenoor hulle toepas totdat dit blyk dat so 'n beleid nie prakties uitvoerbaar is nie, gewoonlik as gevolg van die sterk weerstand van die minderheidsgroep wat op toenemende geweldpleging uitloop (vgl die Baske in Spanje as 'n voorbeeld). Akzin beweer dat "... only if this process of integration should prove, for some reason, to be unpractical or undesirable, will the State leaders seek a solution based on a continued existence of several ethnic communities - in short, a solution on pluralist lines" (1964:82).

Capotorti verwys ook na die gebruik van pluralistiese tegnieke as 'n alternatiewe akkommodasietegniek vir etniese minderhede. Hy beweer dat "... a policy of pluralism has the fundamental goal of preserving the identity of minority groups; it pursues this objective by granting them a large degree of freedom in the administration of their own affairs" (1979:50 en 96. Sien ook Hunt en Walker 1974:428 ev).

Die pluralistiese benadering tot die staatkundige akkommodasie van etniese groepe is 'n meer realistiese benadering as dié van assimilasie aangesien die primêre eis van vrywillige minderheidsgroepe gewoonlik juis die erkenning van hul eiesoortige lewenswyses is. Soos egter hierbo gesê is, is daar ook 'n potensiële of soms selfs 'n wesenlike gevaar geleë in die toepassing van hierdie benadering aangesien dit in ekstreme gevalle tot die disintegrasie van die politieke stelsel kan lei. 'n Regering het egter soms geen ander keuse as om van hierdie benadering gebruik te maak in 'n poging om wet en orde en stabiliteit in sy samelewing te bewerkstellig nie. Verder is die pluralistiese benadering 'n aanvaarde benadering in die demokratiese teorie en praktyk (sien hoofstuk 1 hierbo) en is dit heeltemal in ooreenstemming met die vryheidsbeginsel waarop die demokratiese regeringsvorm berus.

Die politieke aansprake van vrywillige etniese groepe sentreer normaalweg om die bereiking van die volgende doelwitte:

- uitskakeling van alle diskriminerende praktyke wat hulle as groep ongelyk of nadelig beïnvloed (Capotorti 1979:54);
- effektiewe seggenskap in die verdeling van skaars waardes in die samelewing indien die bestaande wyse van verdeling nie vir hulle aanvaarbaar is nie; en
- soveel moontlik selfbeskikking oor die kulturele en opvoedkundige aangeleenthede eie aan hulle groep en oor die ontwikkeling van die groep (Capotorti 1979:99 en 102 en Fawcett 1979:16 ev).

By die erkenning van dié eise en die formulering van 'n pluralistiese strategie om hierdie aansprake van minderheidsgroepe te akkommodeer, kan verskillende benaderings toegepas word.

1) Kulturele Neutraliteit

Dit hou in dat die betrokke groep(e) nie formeel erken word nie dog dat hul kulturele aktiwiteite op plaaslike en streeksvlak geduld word en dat diskriminerende praktyke teenoor hulle sover moontlik vermy word. 'n Onpartydige houding teenoor die aansprake van die groep is dus hier ter sprake (vgl Capotorti 1979:96), gekoppel aan 'n amptelike houding van neutraliteit teenoor alle soortgelyke eise.

Anderson en ander wys op die toepassing hiervan in Afrika waar die meeste samelewings verskeie etniese groepe bevat en waar daar nie een groot meerderheidsgroep is nie. Dit bemoeilik amptelike erkenning van die verskillende groepe en "(l)eaders ... will scrupulously avoid word or deed that would link them with their ethnic background. Symbolic embodiments of the state - such as flags and anthems - must not be linked exclusively with any cultural subgroup. Language policy may be of particular importance in this connection ... Nigeria is forced to retain English as its national language because the most obvious alternative, Hausa, is far too identified with the north and can readily imply 'northern domination' ..." (1974:104).

Politieke verteenwoordiging onder 'n beleid van kulturele neutraliteit kan geskied deur die afbakening van setels vir die verkiesing van wetgewende organe sodanig in te rig dat die betrokke groepe voldoende en effektiewe verteenwoordiging verkry. Die grootste probleem met hierdie benadering is dat dit nie altyd moontlik is om kulturele neutraliteit op alle samelewingsvlakke konsekwent deur te voer nie. Op een of ander tydstip moet erkenning aan een of meer groepe in die samelewing verleen word byvoorbeeld wanneer hulle sodanig verspreid tussen ander persone woon dat hulle nie op die normale wyse 'n politieke verteenwoordiger verkies kry nie.

2) Stilswyende Erkenning

Indien die regering sover gaan om ad hoc maatreëls uit te vaardig wat 'n etniese groep se eiesoortige taal, godsdiens, kultuur, lewenswyse of opvoedkundige stelsel noem, erken, reguleer of bevorder sonder om die bestaan, aspirasies of eise van die groep amptelik te erken, kom dit neer op 'n stilswyende of geïmpliseerde erkenning van die bestaan van die groep. Capotorti identifiseer dit as "... implicit recognition through laws or

administrative measures concerning development of the culture of certain linguistic groups" (1979:96). Hierdie wyse van optrede kom wel op 'n de facto erkenning van die betrokke etniese groep(e) neer.

3) Eksplisiete Konstitusionele Erkenning

Laastens kan 'n regering sy huiwering om die etniese groepe in sy staat te erken, laat vaar en formeel statutêre (de iure) beslag gee aan enkele of al die etniese groepe in sy samelewing (Capotorti 1979:96). Indien hierdie weerstandsdrumpel oorkom word, is daar 'n wye verskeidenheid van staatkundige akkommodasietegnieke wat gebruik kan word om effektiewe politieke akkommodasie te verleen aan die aspirasies van die minderhede. Hulle word vervolgens kortliks genoem en bespreek.

In teenstelling met outoritêre en assimilasietegnieke van staatkundige akkommodasie waar geen voorsiening gemaak word vir die verteenwoordiging van etniese minderheidsgroepe nie en waar die politieke verteenwoordigingstelsel trouens sodanig ingerig kan word dat potensiële verteenwoordigers van daardie groepe nie in verkiesings 'n groot kans op sukses het nie (sien Cloete 1976 vir manipulasiepraktyke op plaaslike bestuursvlak in Suid-Afrika), voorsien pluralistiese staatkundige akkommodasietegnieke uitdruklik in die behoeftes van minderhede.

Gewoonlik word hierdie groepe op een of ander wyse effektiewe seggenskap verleen in besluitnemingsprosesse oor gemeenskaplike aangeleenthede waarby hulle 'n belang het, terwyl hulle terselfdertyd op gemeenskapsvlak 'n mindere of meerdere mate van outonomie of selfbeskikking oor aangeleenthede waarby slegs die lede van die betrokke groep gewoonlik belang het, verkry. Dit kan egter ook gebeur dat slegs die een of die ander vergunning deur die sentrale regering aan die minderheidsgroep verleen word afhangende van verskillende faktore. Palley verduidelik die posisie soos volg:

"Pluralist policies range along a scale of degrees of 'separateness'. Groups will share some common and compulsory institutions e.g. the courts, but will be accorded differing exclusive institutions in other spheres, e.g. separate representation in a legislature. Usually the aim is to recognise and protect the special and peculiar interests of the minority" (1978:12).

3.5.2.3 Vaste Gesamentlike Verteenwoordiging

Een van die mees effektiewe wyses van akkommodasie van etnisiteit in die politieke dimensie van 'n samelewing is die doelbewuste verteenwoordiging

van etniese groepe in politieke strukture. Dit word beskryf as 'n "balanced ticket", "ethnic arithmetic" of "communal representation" (Anderson 1974:103, Nicholson 1948). Dit kom nie neer op die blote erkenning van etniese groepe se deelname aan politieke prosesse deur middel van hul eie etniese organisasies vir hierdie doel nie, dog op vaste simboliese, proporsionele, gelyke of ander gewaarborgde patrone van verteenwoordiging vir die etniese groep(e) in gemeenskaplike owerheidstrukture, sowel van wetgewende as van uitvoerend administratiewe en regsprekende aard (Sien ook Smith 1969:445 vir "equivalent or universalistic incorporation"). Hoe meer effektief (groter) die verteenwoordiging, hoe beter is die kanse dat dit die etniese groep(e) se aspirasies tevrede sal kan stel (Palley 1978:12).

Die moontlikhede om wetgewende organe sodanig saam te stel dat etniese groepe vaste effektiewe verteenwoordiging daarin geniet, is by geleentheid so geformuleer:

"Group divisions may be formally recognised, either by establishing separate voters' qualifications and communal voters' rolls for each group, or by establishing specially designated seats for each group whether or not proportionate to the size of the group in relation to other groups. The principle of proportionality, implemented by proportional representation voting systems, or the provision of bi-cameral legislatures with a regionally composed upper house, are methods of informally ensuring that minority groups are represented. Such methods may be used in combination (e.g. Fiji and Lebanon where both formal and informal techniques exist) ..." (Palley 1978:15).

Enige tegniek wat die effektiewe verteenwoordiging van etniese minderheidsgroepe in die wetgewende orgaan waarborg sonder diskriminerende behandeling teenoor daardie groep sal normaalweg 'n aanvaarbare alternatief wees (vgl Cyprus, Nieu-Seeland, België en Zimbabwe). In hoofstuk 6 word die tegniek van kommunale verteenwoordiging op grond van afsonderlike etniese kieserslyste in besonderhede bespreek (sien ook Palley 1978:16-17 en La Ponce 1960: 67 ev vir interessante opsommings met voorbeelde van verskillende kombinasies van sulke strategieë, asook Esman se idee van "balanced pluralism", 1973:56).

Dieselfde beginsels van effektiewe verteenwoordiging kan by die samestelling van uitvoerende liggame soos die Kabinet gebruik word. Proporsionaliteit by die benoeming van ministers is 'n erkende tegniek in baie plurale politieke stelsels (Palley 1978:18). Relevante voorbeelde sluit Switserland, Libanon, België en Cyprus in. Wat die samestelling van die staatsdiens betref, word beweer dat "(i)n a plural society the composition and behaviour of the Civil Service are crucial to the real and perceived positions of minorities.

Civil Service employment opportunities favouring members of particular racial groups, either by according them preferences in employment or by fixing quotas ... are designed to maintain the proportional power balance between groups and to encourage minority groups at the receiving end of state services to perceive the distribution of the spoils of state as fair and as being likely to ensure that they will themselves be fairly handled by the administration" (Palley 1978:18. Sien ook Esman 1978:16 ev in dié verband).

Die burokratiese strukture in plurale samelewings behoort net soos die wetgewende, uitvoerende en regsprekende strukture verteenwoordigend van die bevolking wat hulle bedien, te wees. Relevante voorbeelde is die gevalle van België, Cyprus en selfs die VSA onder die huidige "affirmative action"-programme (sien afdeling 5.4).

Die waarborg van effektiewe politieke verteenwoordiging in gemeenskaplike besluitneming- en uitvoeringstrukture in die samelewing kan op verskeie maniere bewerkstellig word soos La Ponce (1960:67 ev) en Palley (1978:15-19) aantoon. Met inagneming van die maatstawwe van politieke aanvaarbaarheid aan die een kant en praktiese uitvoerbaarheid aan die ander kant kan enige toepaslike strategie of kombinasie van strategieë vir hierdie doeleindes aangewend word.

Aangesien die primêre probleem gewoonlik die politieke akkommodasie van etniese minderheidsgroepe is, moet aanvaar word dat die formules wat beskikbaar is 'n besondere klem op etnisiteit sal laat val en dat welke tegniek ook al gebruik word, dit 'n uitdruklike of latente kommunale ondertoon sal hê. Palley wys hierop, met die beklemtoning daarby dat dit 'n onvermydelike gevolg van etniese mededinging tussen verskillende groepe in 'n plurale samelewing is en dat 'n mens die inherente gevaar hierin, naamlik dat dit neig om etniese belange te bevoordeel bo gemeenskaplike belange in die samelewing, in ag behoort te neem by die implementering van so 'n stelsel (1978:15 ev). By die bespreking van kommunale verteenwoordiging in hoofstuk 6 word in meer besonderhede op hierdie probleem ingegaan.

Effektiewe gewaarborgde verteenwoordiging in een gemeenskaplike liggaam is die voor-die-hand-liggende en mees aanvaarbare tegniek om minderhede seggenskap in gemeenskaplike aangeleenthede te gee. Indien die konflik tussen 'n dominante minderheidsgroep en die ander minderheidsgroep(e) egter so groot is dat eersgenoemde nie gemeenskaplike wetgewende strukture met die ander

etniese groepe wil deel nie (soos die geval tot sover in Suid-Afrika was) kan 'n werkbare dog minder doeltreffende stelsel moontlik op 'n ander grondslag uitgewerk word, dog die algemene aanvaarbaarheidspeil daarvan vir ander groepe sal nie baie hoog wees nie.

Gemeenskaplike politieke strukture is normaalweg noodsaaklik in plurale samelewings sodat die verskillende uiteenlopende etniese segmente in die samelewing minstens op die vlak van gemeenskaplike belange geïntegreer word. Indien dit nie gebeur nie, kan die bestaan van verskillende outonome geografiese gemeenskappe 'n groter mate van lojaliteit as die sentrale regering begin trek, wat die voorloper van pogings tot sesessie kan wees en uiteindelik dalk die disintegrasie van die staat tot gevolg kan hê.

Tot dusver is 'n kort bespreking gevoer oor die wyse van akkommodasie van etniese groepe in 'n plurale samelewing met betrekking tot belange wat gemeenskaplik aan meer as een groep is. Die volgende probleemarea is daardie belange wat slegs van afsonderlike etniese belang is en ten opsigte waarvan 'n etniese groep normaalweg selfbeskikking verlang. Die hantering hiervan hang af van die mate van geografiese konsentrasie of verspreiding van die lede van die betrokke etniese groep in die samelewing. Indien die lede van die groep in redelik homogene geografiese konsentrasies saamgetrek is, kan een of ander vorm van geografiese of regionale partisie en outonomie vir die groep deur die sentrale regering oorweeg word. Indien die lede van die groep verspreid oor 'n groot gebied en tussen lede van ander groepe woon, is die enigste moontlike alternatief die verlening van een of ander vorm van etniese, kommunale of persoonlike outonomie.

3.5.2.4 Geografiese Partisie en Outonomie

Hierbo is die tegniek van eensydige partisie beskryf as 'n outoritêre tegniek van akkommodasie (afdeling 3.5.1.4). Indien sowel die regering as die betrokke etniese groep egter tot geografiese skeiding sou toestem, kan 'n situasie van bi-laterale partisie tot stand kom (sien Sprocas 1973:100 se verwante begrip van "bilateral separation" wat egter veel wyer strek as die betekenis waarin die term hier gebruik word). Binne so 'n streek kan die betrokke etniese groep dan met die goedkeuring en samewerking van die sentrale regering, 'n wisselende mate van outonomie of selfbeskikking oor sy eie etniese belange verkry. Finland, Irak, Nigerië en Soedan is voorbeelde van state wat hierdie tegniek gebruik

(Capotorti 1979:51). 'n Belangrike voorvereiste is egter dat " (s)uch a solution presupposes a geographical concentration of these groups" (Capotorti 1979:51).

Die verskillende grade van selfbeskikking wat 'n regering aan so 'n etniese groep kan verleen, is die volgende.

1) Administratiewe Vergunning/Desentralisasie

As 'n beginstadium kan die sentrale regering besluit om die uitvoering of implementering van sekere beleidsaspekte wat spesifiek op die betrokke etniese groepe betrekking het en maklik op 'n streeksgrondslag gedentraliseer kan word, aan so 'n streeksowerheid, verteenwoordigend van die betrokke groep, oor te laat (byvoorbeeld beheer oor eie skole, gemeenskapsontwikkeling en allerlei dienste - La Ponce 1960:72). Hier is egter nie sprake van wetgewende bevoegdhede wat verleen word nie (Akzin 1964:147).

Hierdie vorm van administratiewe vergunnings kom onder andere in België en die Chinese Volksrepubliek voor (vgl La Ponce 1960:73 ev). La Ponce beskryf dié tegniek as administratiewe federalisme. Hy formuleer dit as volg:

"The principle of administrative federalism is that the central government, without abandoning its legislative prerogatives or the powers inherent in the hierarchical structure of the administration, agrees that its orders be transmitted and executed through the local administrations of the units of a federal system" (1960:72. Palley 1978:15 beskryf dit as "administrative decentralization").

2) Regionale Selfbestuur/Devolusie

Regionale outonomie behels 'n tussenstadium tussen volledige gesentraliseerde unitêre beheer oor 'n samelewing en die skep van 'n federasie. Dit behels steeds slegs 'n vergunning van die sentrale regering (al is dit statutêr vasgelê) tot beperkte wetgewende en uitvoerende outonomie, selfbestuur of selfbeskikking ten opsigte van sekere aangeleenthede van belang vir die inwoners van die streek (Akzin 1964:147 en La Ponce 1960: 78-79 - "Territorial autonomy").

Die Provinsiale Rade en Administrasies in Suid-Afrika is goeie voorbeelde van tipiese streeksinstellings wat oor 'n beperkte mate van

selfregering beskik. Die sentrale parlement kan egter te enige tyd die samestelling en funksionering van dié owerhede wysig. Die enigste verskil is dat die provinsies in Suid-Afrika etnies heterogene eenhede is en op grond van historiese en nie etniese oorwegings nie, tot stand gekom het. Ander, meer relevante voorbeelde van geografiese outonomie is die huidige nie-onafhanklike Swart Nasionale State in die land.

Die besluit welke bevoegdhede aan die etniese streeksowerhede oorgedra sal word, berus by die sentrale regering wat gewoonlik op versoek van die betrokke etniese groep reageer. In sommige situasies kan dit gebeur dat die omvang van oorgedraagde bevoegdhede nie groot is nie terwyl in ander situasies veel meer bevoegdhede oorgedra word sodat 'n etniese streeksowerheid vir alle praktiese doeleindes selfregerend is met die moontlike uitsondering van bevoegdheidsterreine soos verdediging en buitelandse beleid. Die uiteindelijke besluit ten opsigte van die inhoud van territoriale outonomie berus egter by die sentrale owerheid alleen en gewoonlik mag wetgewende bepalinge van die etniese streeksowerhede dan ook nie in stryd met sentrale wetgewing wees nie (vgl Palley 1978:14).

3) Federalisme

Federalisme behels 'n logiese uitbreiding van gewone territoriale outonomie deurdat dit konstitusioneel gewaarborgde selfbestuur inhou wat moeilik indien enigsins gewysig kan word sonder toestemming van die streeksowerheid (Akzin 1964:148). Federalisme is 'n verreikende stap deurdat die sentrale regering daardeur vrywillig onderneem om sekere bevoegdhede waaroor hy ten opsigte van sekere gebiede beskik, ten volle af te staan aan streeksowerhede in hierdie gebiede en dit in 'n grondwet te waarborg:

"The factors distinguishing federations from decentralised unitary states are: a retention of some sovereignty both in the units and the central unit; the fact that units and centre are in some respects co-ordinate and not subordinate to each other; the fact that some fields are within the exclusive competence of the units and some of the centre; and a constitutional guarantee of autonomy ensuring relative performance to the existence of centre and units. The federal principle ... is designed to allow integrative and divisive forces to operate simultaneously: ... the central government wields the unifying forces, while the separate local (provincial ... state) governments in territorial regions provide the diversity. In such a system units and centre are committed to working together and to compromising in a common framework rather than to disagreeing and fragmenting" (Palley 1978:13. Sien ook Ostrom 1979:73 ev).

In teorie is die federale formule uiters geskik om politieke probleme in plurale samelewings op te los. Dit ontloot die gevaar wat die formele erkenning van 'n etniese minderheidsgroep vir die sentrale regering in 'n unitêre staat inhou deurdat die oppergesag van die sentrale regering oor gemeenskaplike aangeleenthede sowel as die reg van die samestellende streeksowerhede om oppergesag oor aangeleenthede van afsonderlike belang vir die etniese groep alleen uit te oefen in 'n grondwetlike ooreenkoms tussen die twee owerhede verskans word (vgl Watts 1970:2 ev). Hierdeur verkry die etniese groep die nodige selfbeskikking wat hy verlang en terselfdertyd word die eenheid van die staat gewaarborg deurdat belangrike gemeenskaplike funksies soos verdediging, buitelandse beleid en finansies gewoonlik by die federale regering berus (vgl Kriek 1978:188, Elazar 1968 en 1979:13 ev vir indringende besprekings oor federalisme en verwysings na relevante bronne oor die onderwerp).

In die praktyk is die tegniek van federalisme aan baie beperkinge onderhewig wat die gebruik daarvan in plurale samelewings negatief beïnvloed. So beweer Jewell dat "(t)he most serious limitation of federalism is that the boundaries of states rarely coincide with the boundaries between significant minority groups and the federal structure provides no answer to the problem of minorities within states" (1977:21 . Sien ook Capotorti 1979:51 en Duchacek 1979:59 ev in dié verband).

Dit is slegs by wyse van uitsondering dat 'n etniese minderheidsgroep sodanig territoriaal gekonsentreer is dat 'n vorm van geografiese outonomie daar toegepas kan word. Hierdie swakheid geld dus ook vir die ander tegnieke wat op partisie berus.

'n Tweede probleem met federalisme is dat dit slegs 'n gedeeltelike oplossing vir die probleme van 'n plurale samelewing kan bied deurdat geografiese streeksverteenvoordiging nie altyd die probleem van gewaarborgde effektiewe vertenvoordiging vir etniese minderhede op sentrale vlak teweeg kan bring nie (La Ponce 1960:83).

Derdens is die bestaan van 'n minimum waardekonsensus oor die beoogde doelwitte met federasie en die middele wat gebruik word om daardie doelwitte in die betrokke samelewing te probeer realiseer, noodsaaklik. Federalisme is veral suksesvol in state waar die tegniek organies en evolusionêr gegroei en ontwikkel het (Franck 1968:173). Hierdie minimum waardekonsensus bestaan

nie altyd in plurale samelewings nie en die afwesigheid daarvan kan die vooruitsigte op sukses slegs benadeel.

Verskeie skrywers het alreeds verskillende addisionele voorvereistes waaraan federasies behoort te voldoen om suksesvol te wees, geformuleer. Kriek (1978: 192 ev) gee 'n nuttige opsomming daarvan.

Die tegniek van federalisme is 'n ingewikkelde en gespesialiseerde politieke akkommodasietegniek wat slegs deur lang ervaring en toepassing in die praktyk onder gunstige toestande werklik suksesvol kan wees. Dit bring 'n baie fyn balans tussen eenheid en diversiteit in 'n samelewing teweeg indien dit suksesvol is en onder sulke omstandighede is dit seker die mees ideale tegniek om etnisiteit in die staatkundige strukture van 'n plurale samelewing te akkommodeer. Indien daardie balans nié gehandhaaf kan word nie, sal 'n staat normaalweg op 'n meer eenvoudige oplossing terugval soos gewone geografiese selfbestuur binne 'n unitêre staat (La Ponce 1960:83) óf effektiewe gesamentlike verteenwoordiging óf beide alternatiewe óf selfs een of meer van die ander moontlikhede wat hierbo genoem is.

Hierdie afloop van mislukte federasiepogings sal gebeur in situasies waar die sentripetale kragte in die samelewing sterker as die sentrifugale kragte is (vgl Nigerië vroeër jare) of waar 'n kunsmatige eenheid by wyse van ideologie (die USSR, Joego-Slawië) of die weermag (Brasilië, Venezuela en Argentinië) die de facto funksionering van die sogenaamde "federasie" omskep tot 'n meer gesentraliseerde unitêre staat hoewel dit de iure steeds as 'n federasie bekend staan. Indien die sentrifugale kragte in die samelewing die sterkste is, sal partisie plaasvind soos in Indië en die Sentraal-Afrikaanse Federasie gebeur het.

Die vrees vir die verbrokkeling van die staat soos in laasgenoemde situasie beskryf, is een van die belangrike oorweginge waarom 'n regering normaalweg huiwerig is om enigsins territoriale bevoegdhede aan etniese minderheidsgroepe te verleen en selfs sover te gaan as om van sy soewereiniteit ten opsigte van sekere bevoegdheidsterreine afstand te doen.

Indien aanvaarbare geografiese partisie en een of ander graad van outonomie of selfbeskikking egter wel verleen word, is die potensiaal vir die vermindering van die intensiteit van etniese konflik in die betrokke samelewing baie goed aangesien hierdie wyse van akkommodasie gewoonlik minstens op 'n gedeelte of dalk volledige vervulling van die aansprake van die etniese minderheidsgroep(e) behoort neer te kom.

Die samestelling en funksionering van regionale owerheidsorgane geskied op dieselfde wyse as op sentrale of plaaslike vlak en by wedersydse aanvaarding van die ooreenkoms met betrekking tot geografiese outonomie kan die stelsel op normale wyse geïmplementeer word.

3.5.2.5 Etniese of Gemeenskapsoutonomie

Die praktiese beperkinge op die verlening van geografiese outonomie in 'n plurale samelewing veroorsaak dat hierdie tegniek nie baie wydverspreid toegepas kan word nie. Die vernaamste rede hiervoor is dat dit meer dikwels gebeur dat etniese groepe juis nié geografies gekonsentreer is in een of meer gebiede nie maar dat die lede van sulke groepe verspreid tussen ander persone in die samelewing woon. So beweer 'n gesaghebbende skrywer dat "... the limitations of the federal system come first from the fact that it cannot be used to protect all types of minorities. It presupposes a bloc minority identified with a geographical area and viable economically and politically ... Federalism is adaptable only to certain types of minorities" (La Ponce 1960:83).

In dieselfde trant beweer die Capotorti-verslag dat "(t)hose countries studied which have officially recognized the existence within their territories of ethnic and linguistic groups as entities having special needs or requiring a special status have adopted either a policy of integration or one based on a pluralistic concept. In some instances the adoption of a federal structure or the granting of administrative or regional autonomy to the areas inhabited by distinct ethnic and linguistic groups have been considered as an efficient means of safeguarding and protecting the individuality and rights of these groups. Such a solution presupposes a geographical concentration of these groups ... (T)hough such an approach contributes in a significant way to the solution of the problems of the main ethnic and linguistic groups concerned, it lacks flexibility since it does not provide the same protection to other ethnic and linguistic groups residing in the various political or administrative subdivisions of the State.

In some countries the pluralistic approach has been implemented ... by the adoption of special measures designed to ensure that members of minorities are effectively able to enjoy the rights granted to them within the framework of a unitary system of government. Such a solution is usually adopted when minority groups are relatively small in number or are scattered throughout the country concerned" (Capotorti 1979:51 - my beklemtoning).

Die tegniek waarvan hier sprake is, is dié van etniese of kommunale outonomie waarvolgens 'n mate van selfbeskikking aan sulke minderhede wat verspreid tussen lede van ander groepe woon ten opsigte van sekere aangeleenthede soos kultuur en opvoedkundige sake verleen word (sien La Ponce 1960:84-96 oor "The communal solution", Akzin 1964:141-146 oor "personal autonomy" en hoofstuk 4 hierna). Die feit dat sulke persone nie in redelik homogene streke saamgetrek is nie (vgl Suid-Afrika se bevolkingsamestelling) maak dit moeilik om geografiese outonomie orals toe te pas indien versoeke om selfbeskikking deur etniese groepe geformuleer word.

Die enigste ander uitweg om uitdrukking aan hierdie eise te gee, is om wel outonomie ten opsigte van sekere sake, nie op 'n geografiese grondslag nie, dog op 'n persoonlike, etniese of kommunale (gemeenskaps-) grondslag te verleen. Dit bring mee dat daar van die tradisionele primêr geografies georiënteerde owerheidsliggame om hierdie outonomie te implementeer en te beheer afstand gedoen moet word ten gunste van afsonderlike, primêr etnies georiënteerde owerheidsliggame vir elke verspreide etniese groep wat op selfbeskikking aanspraak maak. Hierdie ontwikkeling lei noodwendig tot die institusioneleisering van etniese groepe in die staatkundige strukture van die samelewing en beklemtoon daardeur die verskynsel van etnisiteit.

Die toenemende herlewing van etnisiteit gedurende die afgelope aantal jare in samelewings wat in die verlede as etnies homogeen beskou is, veroorsaak dat dit bloot realisties is om 'n toename in etniese konflik te verwag en die moeite werd behoort te wees om na alternatiewe tegnieke vir die staatkundige akkommodasie van etnisiteit te kyk.

Die tegniek van gemeenskapsoutonomie is myns insiens die mees relevante van hierdie tegnieke aangesien die gevolge van jarelange assimilasiebeleidsrigtings in die meeste Europese asook in ander samelewings (Capotorti 1979: 50 ev) juis die doelbewuste geografiese verspreiding ("dispersion") van etniese groepe oor die samelewing tot gevolg gehad het. Daarom sal geografiese vorms van outonomie waarskynlik in die meeste gevalle ontoepaslik wees en sal die tegniek van gewaarborgde gesamentlike verteenwoordiging nie die eise om selfbeskikking wat noodwendig altyd opduik, kan ondervang nie. Laastens is die potensiële gevare van geografiese outonomie vir die behoud en legitimiteit van die politieke stelsel so groot dat alternatiewe oplossings waarskynlik eerder oorweeg sal word. Gemeenskapsoutonomie ... "... does not affect the general structure of the state" (La Ponce 1960:83). Dit kan nie tot onafhanklikheid lei nie want hier is geen geografiese jurisdiksie ter sprake nie (sien hoofstuk 4 hierna).

Al hierdie faktore veroorsaak dat die tegniek van gemeenskapsoutonomie die primêre fokus van hierdie studie sal vorm as die potensieel mees belowende tegniek vir die effektiewe staatkundige akkommodasie van etniese groepe in die kontemporêre politieke praktyk. Dit word in die volgende hoofstuk in besonderhede ontleed en die drie vernaamste probleme wat daaruit voortspruit word in daaropvolgende hoofstukke behandel.

Daar is skrywers wat na die tegniek van gemeenskapsoutonomie verwys as een of ander vorm van federalisme. So byvoorbeeld praat Esterbauer van etniese federalisme (1976), Friedrich van korporatiewe federalisme (1975:227), Marc van integrale federalisme (1977:117 ev) en Kriek van etniese, kulturele of rasse-federalisme (1976:83 ev). By die toepassing van die tegniek is daar soms wel sprake van 'n oordrag van soewereiniteit aan primêr etnies georiënteerde owerheidstrukture wat analoog is aan 'n geografiese (federale) oordrag van bevoegdhede. Die omvang van sulke bevoegdhede is egter veel meer beperk as wat normaalweg by federale eksperimente aangetref word en die jurisdisionele begrensing van hierdie bevoegdheidsuitoefening is etnies van aard en nie geografies nie.

Die tipe owerheidstruktuur wat by gemeenskapsoutonomie ter sprake is, is dus glad nie die tradisionele owerheidstruktuur wat regsbevoegdheid uitoefen oor al die inwoners van 'n spesifieke gebied nie (Verloren van Themaat 1967:4). Inteendeel, hierdie organe oefen slegs regsbevoegdheid uit ten opsigte van sekere inwoners binne 'n afgebakende gebied (die ius sanguinis-beginsel teenoor die ius soli-beginsel). 'n Federasie het 'n tradisionele geografiese inhoud (Elazar 1968(5):356, Dikshit 1976, Duchacek 1970, La Palombara 1974, Lijphart 1979:507-509 en Cloete 1977). Daarom is dit waarskynlik meer korrek om nie die term federalisme vir hierdie tegniek te gebruik nie.

'n Addisionele oorweging waarom die term gemeenskapsoutonomie gebruik word, is omdat die praktyk by die toepassing van hierdie tegniek net so verskil as by die toepassing van verskillende grade van geografiese outonomie van blote administratiewe vergunnings tot federalisme (La Ponce 1960:83). Die term outonomie is meer geskik vir hierdie doel omdat dit die gedeeltelike (nie-volledige) selfbeskikking waaroor sekere minderheidsgroepe beskik, beter beklemtoon.

Gemeenskapsoutonomie is 'n tegniek wat 'n mate van sofistikasie vereis om in die praktyk doeltreffend toegepas te word (vgl Van den Berghe 1976:252 ev). In vele opsigte is die toepassing hiervan makliker as federalisme omdat dit

homogene gemeenskappe as fokus het. Die toepassingsveld hiervan is egter veel meer beperk as by baie van die ander opsies wat hierbo uiteengesit is omdat dit op geografies verspreide groepe betrekking het. Nogtans is dit in baie situasies die enigste uitweg om die konfliktpotensiaal in 'n plurale samelewing te verlaag. Die tegniek het tot dusver nog nie veel aandag by staatkundiges, politici en politiek wetenskaplikes gekry nie. Daar is baie goeie redes hiervoor (sien hoofstuk 4).

3.5.3 Kombinasies van Tegniese

Die verskillende strategieë om etnisiteit op staatkundige vlak in die samelewing te akkommodeer is nie onderling uitsluitend nie. Soos telkens hierbo gemeld is, kan en word hulle in verskillende kombinasies met mekaar toegepas in 'n poging om 'n bevredigende oplossing vir die politieke aspirasies van etniese minderheidsgroepe te verkry (sien Palley 1978, Akzin 1964:141 ev en La Ponce 1960). Capotorti beskryf die praktyke van ledestate van die Verenigde Nasies soos volg:

"They not only vary from one national situation to another, but in some countries from group to group within the same country ... Thus, a policy of assimilation may be applied in the same country as regards some groups only, while pluralism is the prevailing concept concerning others. Also, there may be instances where the official policy, as proclaimed, does not entirely correspond with actual practice" (1977:51. Verskeie voorbeelde word op pp.51-54 gegee).

Kombinasies van outoritêre en demokratiese tegnieke word ook dikwels aangetref veral waar 'n minderheidsgroep nie tevrede is met die erkenning wat die sentrale regering aan sy aansprake verleen nie. Dit kan tot geweldpleging lei wat normaalweg teengeweld uitlok (vgl Noord-Ierland en Spanje).

Akzin beskryf hierdie moontlike houdings en optredes van state teenoor halsstarrige minderhede soos volg:

"Towards them it may practice any combination of attitudes ... from individual equality to the extremes of discrimination, from integration to facilities for the preservation of group identity and to exclusivist rejection" (1964:140).

Sekere kombinasies van tegnieke het met verloop van tyd tot vaste formules vir die akkommodasie van groepe in die politieke proses gelei en die belangrikste hiervan word kortliks uitgelig.

3.5.3.1 Ideologieë

Ideologieë kan baie doeltreffende instrumente wees om een of ander doelwit met betrekking tot etniese minderheidsgroepe na te streef. Deur 'n beleidsrigting met betrekking tot sulke groepe as elemente van 'n amptelike ideologie te verskans kan veel meer morele steun daarvoor gemobiliseer word as wanneer dit bloot as beleid verkondig word (Enloe 1973:40). 'n Normatiewe grondslag word op dié wyse vir regeringsoptrede gelê en andersins twyfelagtige, onaanvaarbare optredes van die staat geregverdig deur die inhoud van die ideologiese voorskrif.

Ideologieë wat veral vir hierdie doel geskik is, is dié wat op nasiebou toegespits is soos marxisme en Afrika-sosialisme wat deur verskeie Afrikastate as instrumente van nasionale integrasie gebruik word om die verskillende etniese groepe in die onderskeie state in een nasie saam te voeg (Enloe 1973:66). Op dié wyse word morele dwang gebruik om assimilasie te bevorder en word die aansprake van etniese minderheidsgroepe geïgnoreer of soms gewelddadig onderdruk (ujamaa in Tanzanië, negritude in Senegal - Anderson en ander 1974:104 en Francis 1976:254). Dieselfde gebeur in die USSR en China waar die ideologie van marxisme gebruik word om nasiebou en die eenheid van die staat te bevorder (Enloe 1973: 40 ev). Voor en tydens die Tweede Wêreldoorlog is nasionaal-sosialisme vir dieselfde doeleindes in Duitsland gebruik.

Anderson verwys onder andere na die volgende gevalle:

"The vigorous inculcation of an integrative ideology has in some cases proved instrumental in nation-building. The twin themes of revolution and Indigenismo have been vital for Mexico; revolution as a metaphysical idea, linked with nationalism, has doubtless helped bind Indonesia together. Haya de la Torre's effort to weave the spell of 'Indoamerica' has had an important impact on reform efforts throughout Latin America" (1974:104 - my beklemtoning).

In Suid-Afrika het die beleid van afsonderlike ontwikkeling die nastrewing van 'n soms onbereikbare skeidingspatroon tussen etniese groepe tot gevolg gehad (Lustick 1978:343 en Enloe 1973). Dit het met partisie, enkapsulasie, ekspatriasie, dwang, geografiese en etniese outonomie gepaardgegaan (sien afdeling 4.10 hierna asook Adam 1971:15 ev en Sprocas 1973:106 ev). Dit is op 'n groter mate van verwydering tussen etniese groepe gemik en nie daarop toegespits om integrasie of assimilasie teweeg te bring nie. 'n Ideologie kan dus sowel as hulpmiddel tot integrasie as tot skeiding aangewend word (vgl Connor 1972:335 ev en Enloe 1973:179 ev).

3.5.3.2 Konsosiasie

Die tegniek van konsosiasie as instrument om 'n mate van demokrasie sowel as politieke stabiliteit in plurale samelewings teweeg te bring deur die staatkundige akkommodasie van verskillende etniese groepe op 'n spesifieke manier, is 'n stimulerende gedagte wat vir die eerste keer in sy huidige vorm in 1968 geformuleer is (Lijphart 1968(a) en (b)).

Konsosiasie behels 'n kombinasie van die akkommodasietegnieke wat hierbo beskryf is. Volgens Lijphart het dit die ondergenoemde eienskappe.

- 1) Koalisiereregering: Politieke leiers in die samelewing kom ooreen om 'n regering van "nasionale eenheid" te vorm eerder as om 'n meerderheidsregering in die staat te vorm. Vir hierdie doel word al die belangrikste etniese minderheidsgroepe doelbewus in die regeerproses betrek en verkry hulle leiers sitting in die uitvoerende gesag (Lijphart 1977(b):118). Dit impliseer onmiddellik 'n bereidwilligheid by die meerderheidsgroep tot politieke samewerking.
- 2) Wedersydse Vetoreg: Elke etniese groep of segment in die regering verkry 'n gewaarborgde reg om besluite wat sy belange benadeel te veto. Besluite berus dus op die beginsel van konsensus of eenparigheid (Lijphart 1977(b):119).
- 3) Proporsionaliteit: Die grondslag van verteenwoordiging en verspreiding van skaars waardes is die relatiewe verhouding van elke etniese groep met betrekking tot die samelewing in die geheel. Hierdie vereistes slaan veral op getalle. Ter beskerming van klein minderheidsgroepe kan gelyke of oorvertteenwoordiging egter doelbewus toegepas word (Lijphart 1977(b):119).
- 4) Segmentele Outonomie: Besluitnemingsbevoegdheid word sover moontlik gedesentraliseer na die verskillende etniese groepe self sodat hulle eksklusiewe seggenskap oor hul eie sake op 'n geografiese of etniese grondslag het (Lijphart 1979:499 ev), terwyl gemeenskaplike aangeleenthede op gemeenskaplike vlak hanteer word (Lijphart 1977(b):119).

Lijphart identifiseer die volgende aangeleenthede as faktore wat 'n gunstige klimaat vir die toepassing van konsosiasie bied:

"... a multiple balance of power among the segments of a plural society in which no segment has a majority, and the segments are of approximately equal size, a relatively small total population, external threats that are perceived as a common danger by the different segments, the presence of some society-wide loyalties, the absence of extreme socio-economic inequalities among the

segments, the relative isolation of the segments from each other and the prior traditions of political accommodation that predispose to decisionmaking by the grand coalition method" (1977:124).

Konsosiasie kombineer dus 'n stelsel van gewaarborgde verteenwoordiging met territoriale of etniese selfbeskikking. Dit verwys nie na 'n spesifieke staatsvorm nie dog behels slegs 'n formule vir effektiewe besluitneming in 'n plurale samelewing (Venter 1980:181).

Hoewel die huidige formulering van die model 'n resente oorsprong het, is die beginsels daarin vervat reeds in die Middeleeuse ryke aangetref (sien Venter 1980:22 ev). So beweer Francis dat "... within a political power structure of the empire type we may expect to find mutually exclusive homogeneous societies with separate traditions and folk cultures in addition to an ethnically heterogeneous mediating elite with a dynamic national civilization or 'high culture'" (1976:57). Dit is deur Lijphart in die vorm van 'n empiriese, beskrywende en verklarende teorie oor die werking van sekere politieke stelsels in Europa geformuleer (Venter 1980:36) dog Lijphart het ook toegegee dat dit as normatiewe (voorskrywende) model gebruik kan word. Hy haal Daalder aan wat die evolusionêre ontwikkeling van konsosiasie in Switserland en Nederland beskryf en tot die gevolgtrekking kom dat "... earlier consociational practices facilitated the peaceful transition towards newer forms of pluralist political organization ... Consociationalism, in this view, is not a response to the perils of subcultural splits, but the prior reason why subcultural divisions never did become perilous" (Lijphart 1971:13 na aanleiding van Daalder 1970:16. Sien ook Daalder 1974:615).

In die later werke van Lijphart (byvoorbeeld 1977(b):124, 1977(a):223 ev) en Nordlinger (1972:122) word die model redelik eksplisiet as voorskrywende model vir plurale samelewings voorgehou hoewel Lijphart reeds vroeër gewys het op die nadele daarvan (1971:14). Dié nadele behels veral hoë koste vir die duplisering van instellings, vertraging in besluitneming, kompromieë en ondoeltreffendheid. Verder is dit nie noodwendig 'n permanente stelsel nie (Lijphart 1971:14).

'n Ander swakheid van konsosiasie à la Lijphart is juis die feit dat hy dit oorspronklik as 'n omvattende, verklarende empiriese teorie aangebied het. Krities ontleed voldoen konsosiasie nie aan die streng vereistes waaraan sulke skemas moet voldoen nie (vgl Venter 1980:85 ev). Dit is veral as verklarende model dat die teorie tekort skiet. Daarenteen is dit 'n uitstekende

makro beskrywende model van politieke besluitneming in sekere plurale samelewings. Dit gee egter geen aanduiding hoe gemeenskapsoutonomie sou kon werk nie.

Ten spyte van dié normatiewe en teoretiese wetenskaplike swakhede inherent in Lijphart se formulering van konsosiasie bly dit 'n logiese en klaarblyklik effektiewe kombinasie van tegnieke waarvolgens etnisiteit in sekere samelewings geakkommodeer kan word. Geen wessentlike foute in die model is al uitgewys nie en dit is die moeite werd om dit as voorskrywende model te probeer operasionaliseer om die moontlikhede van sukses daarvan te probeer bepaal.

In hoofstuk 8 word die vernaamste elemente daarvan in aangepaste vorm gebruik om 'n model van gemeenskapsoutonomie vir Suid-Afrika te formuleer aangesien dit tot 'n groot mate berus op die basiese tegnieke van etniese akkommodasie wat hierbo uiteengesit is. Aspekte van konsosiasie word dus daar ge-operasionaliseer om in die bestaande behoefte in dié verband te voldoen.

3.5.3.3 Korporatisme

Waar konsosiasie spesifiek toegespits is op die akkommodasie van etniese minderheidsgroepe in plurale samelewings het die teorie van korporatisme as tegniek van akkommodasie van veral sosio-ekonomiese belangegroepe in moderne nywerheidsamelewings in Skandinawië en Europa in die afgelope dekade begin ontwikkel (McRae 1979:517).

Dit word as 'n tegniek van belangebemiddeling ("interest mediation") beskryf en een van die gesaghebbende eksponente van die idee omskryf dit soos volg:

"Corporatism can be defined as a system of interest intermediation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, non-competitive, hierarchically ordered, and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports" (Schmitter 1977:9. Sien ook Schmitter 1979 en Lehmbruch 1977:92 ev oor korporatisme).

Schmitter kontrasteer korporatisme soos hier omskryf met pluralisme en sindikalisme as alternatiewe wyses om belangebehartiging in die samelewing toe te pas (1977:8-12).

Hoewel korporatisme op sosio-ekonomiese belangegroepes toegespits is, behels dit die staatkundige akkommodasie van hierdie groepe en veral hul betrekking in die politieke proses deurdat hulle verteenwoordiging in die besluitneming en uitvoering van regeringsbeleid met betrekking tot aangeleenthede wat hulle belange raak, verkry (Lehmbruch 1977:94).

Daar word dus van verskeie van die akkommodasietegnieke wat hierbo uiteengesit is gebruik gemaak in die teorie van korporatisme en in hierdie opsig is daar interessante ooreenstemming tussen korporatisme en konsosiasie (vgl McRae 1979:520). Hierdie verband word geïllustreer in die voorbeeld van die Joego-Slawiese politieke stelsel waar 'n sogenaamde "polivalente of multidimensionele federalisme" ontwikkel het (Marc 1979:119). Hierdie politieke stelsel verskil van tradisionele federalisme of konsosiasie "... not only because it is made up of different categories of territorial units (republics, autonomous provinces, communes as well as states), but also because it recognizes the autonomy of ethnic groups and of functional units, such as economic enterprises and professional organisations. All of these various groups should and according to Djordjevic (1975:77-88) are federally organized themselves and participate as selfmanaging units in the new constitutional system in Yugoslavia" (Marc 1979:119).

Hoewel Joego-Slawië 'n totalitêre samelewing is, is die konsep van polivalente federalisme 'n interessante innovasie in die staatkunde wat 'n kombinasie van sekere basiese korporatiewe, konsosiatiewe en federale beginsels behels en 'n goeie illustrasie van die praktiese uitvoerbaarheid van so 'n kombinasie bied. Op hierdie wyse kan korporatisme relevant vir die plurale samelewing wees. Die filosofie onderliggend aan die Joego-Slawiese eksperiment is reeds goed gedokumenteer deur 'n groep Franse filosowe wat dit "personalisme" of "integrale federalisme" noem (Marc 1979:120 en Kinsky 1979:133). Die mees bekende eksponente hiervan is Alexandre Marc, Ferdinand Kinsky, Denis de Rougemont en G L Heraud.

3.5.3.4 Personalisme

Die leerstuk van personalisme het rondom die pogings om Europa te verenig, ontwikkel. Dit het alreeds in die dertigerjare ontstaan toe 'n groep filosowe (veral in Frankryk) hul begin beywer het vir die formulering van 'n filosofiese waardekonsensus om as grondslag vir die vereniging van Europa en as plaasvervanger vir die nasionalisme wat toe (en vandag nog

steeds) integrasie belemmer, te dien (Kinsky 1979:132). Dit was 'n doelbewuste poging om 'n sosialistiese ideologie wat as Europese nasiebou-instrument kon dien, te formuleer.

In hierdie denkskema is die beginseldoelwit van individuele vryheid herformuleer tot wat beskou kan word as verantwoordelike persoonlike outonomie wat in verskillende groepsverbande in die moderne samelewing, naamlik die gesin, werk, omgewing, gemeenskap en ander vlakke in die samelewing, uitgeleef word (Marc 1979:120 en Kinsky 1979:133-135). Dit word ook integrale federalisme genoem (veral deur Marc 1979) aangesien die idee van vertikale devolusie van besluitneming (sover moontlik na die laagste vlak van regering) sowel as horisontale devolusie (na soveel as moontlik verskillende groepsverbande in die samelewing), 'n integrale bestanddeel van dié benadering vorm (Marc 1979:124). Vir hierdie doel word ook op die intellektuele erfenis van Proudhon en die vryheid van keuse waaroor die individu in die tradisionele liberale demokratiese teorie behoort te beskik, gesteun (Marc 1979:126, 129 ev en Kinsky 1979:153).

Die personaliste se verband met Kornhauser (1959) is alreeds duidelik uit hul beklemtoning van die rol van die individu binne groepsverband. Dit blyk nog duideliker uit Kinsky se aanval op die twintigste eeuse nywerheids- en massasamelewing wat die individu depersonifiseer en waar besluite vir die individu en nie deur die individu geneem word nie (1979:139). Die afstand tussen regering en individu in Europa is volgens hom so groot dat die regering legitimiteit by die mense verloor. Dit lei tot die verbrokkeling van wet en orde en 'n toename in konflik (1979:143). Hierdie faktor is in hoofstuk 2 beklemtoon as een van die oorsake vir die oplewing van etnisiteit in nywerheidsamelewings (afdeling 2.4.4). Kinsky beweer dat politieke deelname irrelevant vir die individu geword het en hy bepleit 'n groter politieke rol vir die individu binne groeps- of gemeenskapsverband sodat die beginsel van politieke pluralisme ten volle tot sy reg sal kan kom:

"The starting point for access to pluralist society is the multidimensionality of man who is not only a citizen but also a father, worker or trader, trade unionist or member of a professional association; he engages in cultural activities and also belongs to religious communities ... Man is thus inserted in several communities, groups, associations and institutions whose mutual relationships are also made up of tensions and conflicts. Therefore we must respect this pluralistic reality but also structure and relativize it. No group and no institution, above all that of the nationstate, should have an absolute value ... The institutionalization of this procedure leads to federalism whose principal objective is the balance of unity and diversity" (Kinsky 1979:151).

Die enigste konkrete voorbeeld van personalisme tot dusver is dié van Joego-Slawië wat nie 'n vry samelewing is nie dog ten volle onder die invloed van Tito-sosialisme staan (vgl Enloe 1973:117) sodat dit ongelukkig nie moontlik is om die sukses van die stelsel te beoordeel nie. Die ideologiese en militêre houvas op die Joego-Slawiese samelewing is sodanig doeltreffend dat dit nie moontlik is om vas te stel of politieke stabiliteit die gevolg daàrvan of van die staatkundige ordeningspatroon is nie. As gevolg hiervan is die samelewing nie verder bestudeer nie. Interessante kommentaar oor Joego-Slawië is egter gelewer deur onder ander Bridge (1977), Stavrou (1976:134), Djordjevic (1975), Dunn (1975), Denitch (1977) en Burg (1977).

Die belangrikste positiewe eienskappe van die teorie van personalisme is eerstens dat dit baie oorspronklik is:

"... integral federalism dares to consider the possible as well as the known forms of autonomy, and it is not afraid of competition among them" (Marc 1979:122 en 130).

Marc en sy mede-eksponente van die idee het hulle nie laat bind deur geïkte staatsvorme en -teorieë nie dog die logiese implikasies en moontlikhede van die beginsels van individuele vryheid van keuse en gemeenskapsoutonomie ten volle benut. Die gelyktydige ontwikkeling van 'n akademiese literatuur ten opsigte van die oplewing van etnisiteit en korporatisme en die feit dat beide verskynsels toenemend in politieke stelsels voorkom, behoort die gedagtes vervat in personalisme vrugbare teelaarde te gee.

Die tweede belangrike eienskap van hierdie skool van denke is die pragmatisme inherent daarin. Marc beklemtoon dit baie sterk dat integrale federalisme nié slegs as 'n teoretiese leerstuk gesien moet word nie dog dat dit bedoel is om 'n praktiese aksie georiënteerde program te wees wat in verskillende situasies en onder verskillende omstandighede met sukses toegepas behoort te kan word (1979:122 ev). Enige tipe groep of gemeenskap in die samelewing kan hierby betrek word.

Die derde positiewe element van die benadering is die beklemtoning daarin van die demokratiese waardes met betrekking tot desentralisasie van besluitneming en individuele vryheid van keuse as sentrale beginsels waarom die hele skema sentreer. Dit is baie nuttige uitgangspunte in plurale samelewings.

Vierdens is die realisme van die skema opvallend deurdat volledige erkenning aan die sogenaamde groepsgrondslag van die samelewing verleen word terwyl

die rol van die individu nie noodwendig in 'n swakker of ondergeskikte posisie gesien word nie.

Die vernaamste swakhede in die skema is eerstens juis die onkonvensionele benadering daarvan deur byvoorbeeld federale eenhede, etniese gemeenskappe, vakbonde en landboukoöperasies op dieselfde vlak te plaas en oor een kam te skeer. Hierdie belangeverteenvoording word tweedens nie duidelik uitgespel nie en die gebrek aan inligting oor hoe presies dit sal werk, bemoeilik die beoordeling van die voorstel. Vermoedelik sal die Joego-Slawiese voorbeeld gevolg word, maar die ideologiese militêre probleem wat hierbo genoem is kompliseer ook hierdie beoordeling. 'n Derde swaakheid is dan ook juis die gebrek aan ander empiriese voorbeelde om die suksespotensiaal van hierdie benadering te ontleed. Ten spyte van hierdie swakhede bly personalisme egter 'n stimulerende nuwe gedagte met betrekking tot die staatkundige akkommodasie van etnisiteit, veral in plurale samelewings. Daar is 'n baie belangrike element van gemeenskapsoutonomie in die benadering vervat en dit sal in die volgende hoofstuk waar die tegniek van gemeenskapsoutonomie in detail ontleed word, duideliker blyk.

By die uiteensetting van hierdie reeks staatkundige akkommodasietegnieke om etniese groepe in 'n politieke stelsel te akkommodeer, is uitgegaan van die standpunt dat die akkommodasie van groepe in plaas van individue korrek en aanvaarbaar is. Die groepsbenadering tot die politiek wat in hoofstuk 1 as uitgangspunt geneem is, is hier ook gebruik. Soos egter ook in daardie hoofstuk genoem is, word daar besware teen die groepsbenadering ingebring veral op grond daarvan dat dit nie altyd met die werklikheid en die liberale demokratiese teorie wat die individu as die fokus en sentrum van die politieke proses postuleer en waarop die demokratiese praktyk gebaseer is, ooreenstem nie.

Die aanvaarding van bogenoemde tegnieke om etniese groepe qua groepe in die staatkundige praktyk te akkommodeer, veronderstel dat die groep wêl as fokus van staatkundige ordening gesien word. Daarom is hierbo kortliks gekyk na die ontwikkeling van die praktyk van politieke verteenwoordiging in die staatkunde om die de facto groepsgrondslag daarvan te bevestig en vas te stel in hoeverre hierdie de facto posisie wel in die praktyk de jure bevestig word.

3.6 RIGLYNE VIR DIE STAATKUNDIGE AKKOMMODASIE VAN ETNISITEIT

Die verskynsel van etnisiteit is dikwels die primêre oorsaak van konflik in plurale samelewings soos hierbo verduidelik is. Die ondergenoemde riglyne vir die erkenning van die belang en die suksesvolle akkommodasie van hierdie verskynsel op staatkundige vlak in die samelewing kan uit bogenoemde oorsig in hierdie hoofstuk afgelei word.

- 1) Die de facto groepsgrondslag van die samelewing wat vanaf die ontstaan van die demokratiese regeringsvorm tot vandag toe nog bestaan, kan empiries gestaaf word deur na die ontwikkeling van die staat te gaan kyk.
- 2) In moderne plurale samelewings is die primêre de facto etniese groepsgrondslag van hierdie samelewings veral baie duidelik waarneembaar, dog hierdie feit word nog nie ten volle de iure deur die internasionale gemeenskap aanvaar nie.
- 3) Die afgelope aantal jare is daar egter toenemende aanduidings dat 'n stilswyende besef van die noodsaaklikheid daarvan om hierdie de facto posisie formeel te erken aan die posvat is. So 'n erkenning moet noodwendig lei tot die erkenning van sekere groepsregte van etniese minderhede aanvullend tot bestaande indiuiduele mense-regte en nie ter vervanging daarvan nie.
- 4) Die bestaan van groepsregte soos dié op voortbestaan en self-beskikking op verskillende samelewingsterreine word alreeds deur verskeie gesaghebbende skrywers as deel van die volkereg erken op grond van die internasionale staatkundige praktyk. Daar bestaan op die oomblik egter nog 'n mate van weerstand teen die formele erkenning van etniese groepe as volkeregtelike subjekte of kwasi-subjekte.
- 5) Ander groepsregte sou dié met betrekking tot effektiewe deelname aan besluitnemingsprosesse oor sake van gemeenskaplike belang vir alle inwoners van 'n staat, asook dié met betrekking tot die vrye keuse van 'n etniese minderheidsgroep om sy reg op selfbeskikking uit te oefen of nie uit te oefen nie, kon insluit.
- 6) Formele erkenning van die primêr etniese groepsgrondslag van samelewings sal 'n teoreties, wetenskaplik en normatief goedgefundeerde

motivering vir sekere hedendaagse staatkundige praktyke bied en 'n meer doeltreffende instrument vir die beskerming van sulke minderheids-groepe dwarsoor die wêreld beskikbaar stel. Teoretiese modelle soos konsosiasie, korporatisme en personalisme het alreeds stilswyend elemente van die erkenning van die groepsgrondslag van die samelewing inbegrepe.

- 7) Etnisiteit kan op verskillende wyses in die praktiese politieke proses gehanteer word. So kan etnisiteit op outoritêre wyse in 'n samelewing geakkommodeer word deur middel van tegnieke wat wissel van die blote ignorering daarvan tot statutêre enkapsulasie van etniese groepe, een-sydige optredes deur 'n regering of etniese groepe, geweldpleging en selfs fisiese uitwissing van etniese groepe. Nie een van hierdie metodes is binne die demokratiese etiek aanvaarbaar nie, dog kom wel in staatkundige praktyke voor.
- 8) Etnisiteit kan egter ook op meer aanvaarbare demokratiese wyse staatkundig geakkommodeer word deur enersyds verskillende assimilasietegnieke en andersyds verskillende pluralistiese tegnieke te gebruik. Assimilasie kom op vrywillige prysgawe van etniese identiteit in wisselende grade van oorgawe neer terwyl pluralistiese akkommodasietegnieke die amptelike erkenning van die etniese groep of lede daarvan vir politieke doeleindes behels.
- 9) Etniese groepe kan vaste gesamentlike verteenwoordiging in wetgewende en uitvoerende liggame met betrekking tot besluitneming oor gemeenskaplike aangeleenthede kry.
- 10) Twee tipes tegnieke is moontlik met betrekking tot die hantering van afsonderlike belange van die verskillende groepe. Indien die groepe geografies gekonsentreer is, kan geografiese partisie en een of ander vorm van outonomie gebruik word. Indien die etniese groepe nie geografies gekonsentreer is nie maar die lede daarvan verspreid tussen lede van ander groepe woon, is een of ander variasie van etniese of gemeenskapsoutonomie die enigste werkbare alternatief.
- 11) Verskillende kombinasies van outoritêre en demokratiese tegnieke word in die staatkundige praktyk aangetref. Opvallende formules in dié verband is die gebruikmaking van ideologieë soos nasionaal-sosialisme, marxisme, Afrika-sosialisme en modelle soos konsosiasie, korporatisme en personalisme.

HOOFSTUK 4

GEMEENSKAPSOUTONOMIE IN DIE STAATKUNDE

4.1 OMSKRYWING

Gemeenskaps- of kommunale outonomie is 'n tegniek waardeur minderhede waarvan die lede verspreid in 'n samelewing voorkom, effektief tege- moetgekom kan word wanneer hul aandrang op selfbeskikking oor hul eie lotgevalle. Deur die toepassing van die tegniek kan die grootskaalse ontwrigting, koste en ander probleme wat gepaardgaan met 'n fisiese verskuiwing van mense na 'n homogene grondgebied met die doel om 'n homogene regionale of plaaslike owerheidsorgaan vir hulle daar te stel, vermy word (Akzin 1964:141 ev).

La Ponce formuleer die kommunale oplossing vir die probleem van etniese minderheidsgroepe in die samelewing as "... any division of the state's structure along communal lines. The idea of communalism is attractive but its application is difficult. The idea is to give a community within a state the right to regulate its own affairs, not on a territorial basis as in federalism, but on a personal basis. All the members of a given minority irrespective of their place of domicile thus come under the authority of their own administrative government ..." (1960: 84). Soos by die tegniek van federalisme die geval is, hou gemeenskapsoutonomie dus ook die daarstelling van verskillende wetgewende, uitvoerende en selfs regsprekende organe vir elke gemeenskap in, met die verskil dat hierdie organe nie oor 'n suiwer geografies gebonde jurisdiksie nie, maar 'n primêr persoonsgebonde jurisdiksie beskik. Soos hierbo gemeld word benaminge soos rassefederasie (Kriek 1976:83), korporatiewe federalisme (Friedrich 1975:22) en integrale federalisme (Marc 1979:117) vir hierdie tegniek gebruik. Aangesien die begrip "federasie" in die omgangstaal 'n spesifieke tegniese betekenis toegespits op die verdeling van owerheidsgesag tussen geografies gebonde owerhede gekry het (sien Cloete 1977:158), word hier voorkeur verleen aan die term "gemeenskapsoutonomie" om hierdie tegniek van staatkundige ordening te beskryf (sien afdeling 3.5.2.5). Begrippe soos "persoonlike"

(Akzin 1964:141), "kulturele" (Aun 1951:26) en "etniese" outonomie (Hall 1979) kan egter ook gebruik word (sien afdeling 3.5.2.5).

4.2 KENMERKE

Die kenmerkende omstandighede in 'n samelewing wat normaalweg lei tot die verlening van gemeenskapsoutonomie, is die volgende:

- 1) 'n amptelike erkenning deur die owerheid van die bestaan van een of meer geografies verspreide (gewoonlik etniese) minderheidsgroepe in die samelewing en van hul aansprake op selfbeskikking oor hul eie lotgevalle; en
- 2) die bereidwilligheid van die owerheid om op versoek sekere wetgewende, uitvoerende en/of regsprekende bevoegdhede wat eksklusief betrekking het op die kulturele selfbeskikking van die lede van sulke groepe, af te staan aan owerheidsorgane wat uitsluitlik persoonlike jurisdiksie in plaas van 'n afgebakende geografiese jurisdiksie uitoefen.

4.3 PROBLEME

Die tegniek van gemeenskapsoutonomie is tot dusver nie wydverspreid in die geskiedenis van die staatkunde toegepas nie ten spyte van (1) die relatiewe eenvoud daarvan en (2) die feit dat dit alreeds voor en sedert die middeleeue in gebruik is. Die vernaamste redes hiervoor is waarskynlik die volgende (sien ook afdeling 2.4.5 vir 'n meer algemene oorsig oor die beperkinge op die aanvaarding van etnisiteit as normale samelewingsverskynsel).

4.3.1 Bedreiging vir Staat

Die amptelike erkenning van die bestaan van minderheidsgroepe in die samelewing wat nie die totale oppergesag of seggenskap van die nasiestaat oor alle lewensterreine in die betrokke samelewing erken nie, veroorsaak 'n potensiële bron van fragmentasie, onstabiliteit en gevaar vir die staat (Friedrich 1975:237). Daarom sal die regering van 'n nasiestaat normaalweg liefs wil vermy om afstand te doen van sekere bevoegdhede aan ander liggame wat later sy voortbestaan kan bedreig of sy

monopolie op gesag verbreek (vgl die Baske in Spanje). Dis 'n ander saak wanneer 'n nuwe staat tot stand kom en die gevestigde belange en regte van die partye tot die konstitueringsproses nog nie voldoende verskans is om 'n monopolie van mag te bewerkstellig nie. In hierdie bedingingsproses kan 'n federale staatsvorm maklik tot stand kom (byvoorbeeld die VSA) of 'n unitêre staat met administratiewe streke wat steeds deur die sentrale wetgewende gesag beheer word (byvoorbeeld Frankryk).

4.3.2 Persoonlike Jurisdiksie

'n Tweede rede waarom die tegniek van gemeenskapsoutonomie in die verlede nie veel aftrek gekry het nie is waarskynlik omdat die idee van 'n regsbevoegdheid oor persone in plaas van geografiese gebiede as 'n anachronisme geag word wat in die middeleeue gebruik is dog sedertdien uit pas met die moderne regs- en staatkundige beskouinge geraak het (La Ponce 1960:96 en Papastathopoulos 1965:144). Ironies genoeg word gemeenskapsoutonomie van voor die middeleeue al deurlopend tot op die huidige tydstip redelik suksesvol in sekere samelewings toegepas (sien afdelings 4.4 en 4.5 hieronder).

4.3.3 Kompleksiteit

'n Derde waarskynlike rede vir die onbekendheid van die stelsel is die feit dat dit die indruk van 'n baie komplekse reëling skep (vgl La Ponce 1960:84) terwyl die relatiewe eenvoud van die stelsel nie besef word nie. Regerings stel nie daarin belang om met die tegniek te eksperimenteer nie en gevolglik is die funksionering daarvan nog nie deeglik genoeg ondersoek en op die proef gestel nie.

4.3.4 Misbruik

Die laaste rede vir die gebrek aan belangstelling in gemeenskapsoutonomie is die misbruik wat regerings al daarvan gemaak het deur 'n vorm van eensydige partisie op gedwonge minderhede af te dwing wat die vrywillige en demokratiese eienskappe van die tegniek totaal negeer. Voorbeelde hiervan is die lot van Jode onder die Duitse en ander regerings vroeër in die twintigste eeu en die vereenselwiging (ten regte of ten onregte) van daardie praktyke deur die internasionale gemeenskap met "apartheidsmaatreëls" in Suid-Afrika. Hierdeur is die

stigma van rassisme en diskriminasie so doeltreffend aan die tegniek gekoppel dat dit vandag nog daaronder gebuk gaan. Internasionale fokus op Suid-Afrika se hantering van die etniese minderheidsgroepe binne sy grense het die weerstand teen die idee van gemeenskapsoutonomie gedurende die afgelope 40 jaar veel sterker laat word.

Ten spyte van hierdie besware wat teen die tegniek ingebring kan word, wil dit voorkom asof die waarde daarvan vir die de-eskalasie van sekere verskyningsvorme van etniese konflik in die samelewing totaal onderskat word. Gemeenskapsoutonomie is op verskillende wyses en plekke in die verlede al op die proef gestel en die vernaamste gevolgtrekking wat na 'n bestudering van hierdie gevalle gemaak kan word, is dat die korrekte implementering daarvan baie positiewe resultate ten opsigte van 'n verlaging van die intensiteit van die etniese konflikpotensiaal in 'n samelewing tot gevolg kan hê (sien afdeling 4.11 hieronder).

Ter stawing hiervan word vervolgens gekyk na 'n seleksie van die vernaamste gevalle waar gemeenskapsoutonomie al in die praktyk toegepas is. Uit die aard van die saak kan daar nie in veel diepte op die verskillende gevallestudies in hul onderskeie kontekste ingegaan word nie, en daar word volstaan met 'n breë oorsig oor die toepassing van die tegniek om die vernaamste eienskappe daarvan te identifiseer.

4.4. DIE KAHAL-STELSEL IN FEUDALE NOORD-EUROPA

Sedert sy ontstaan so lank gelede as gedurende die Griekse en Romeinse beskawings, is die tegniek van gemeenskapsoutonomie in verskillende vorme met betrekking tot sekere godsdienstige minderheidsgemeenskappe rondom die Middellandse See en in Oos-Europa toegepas. Dit is as 'n vergunning aan Joodse gemeenskappe na die verbrekking van die Griekse en veral die Romeinse beskawing toegestaan en het as die kahal-stelsel bekend gestaan:

" In the Hellenistic-Roman Diaspora the element of autonomy granted by non-Jewish sovereigns became a basic constitutive element in the life of the Jewish community ..." (Encyclopedia Judaica 1971:vol 5, 810).

Die feudale koninkryke in Noord-Europa het verspreide Joodse gemeenskappe in hul regsgebiede veral teen die 12de eeu op groot skaal toegelaat om hul eie plaaslike gemeenskapsowerhede genaamd "kahals" (dit wil sê gemeenskappe) in te stel en te administreer. Die gebruik het veral

algemeen posgevat in gebiede wat later as Pole, Letland, Litoue en selfs Rusland bekend sou staan (Encyclopedia Judaica 1971:vol 5, 811 en 822).

Akzin beskryf dit soos volg:

"Quite often a system of closed mono-ethnic or mono-religious neighbourhood-quarters evolved, either on the initiative of the minority itself or under pressure of the political authorities, which lent to the personal autonomy a localized and therefore a minute territorial dimension ..." (1964:144. Sien ook Francis 1976:55 in dié verband).

So 'n plaaslike gemeenskapsowerheid of kahal het bestaan uit tussen 8 - 40 lede, afhangende van die grootte van die gemeenskap (La Ponce 1960:91). Almal was van Joodse afkoms en woonagtig in die betrokke gemeenskap. Die lede van die kahal was aangewys deur 'n kieskollege van 5 persone wat op hul beurt deur loting aangewys is uit die geledere van die vorige kahal. Hierdie plaaslike bestuurstelsel het verskil van die normale plaaslike owerhede deurdat hulle toegelaat is om hul gemeenskappe te orden volgens die patroon van die Joodse geloof wat normaalweg nie deur die meerderheidsgroep in die betrokke koninkryk gevolg is nie. Die kahals het sowel beperkte wetgewende as administratiewe, regsprekende en finansiële bevoegdhede ten opsigte van hul gemeenskappe gehad (MacCartney 1968:81). Aanvullend hiertoe het hul beheer oor opvoeding in die Joodse geloof en skole uitgeoefen, welsynshulp onderneem, belastinge namens hulself en die sentrale regering op die lede van hul gemeenskappe gehef en geadministreer, en in gemeenskappe wat wel homogeen en dus geografies gekonsentreer was die normale plaaslike bestuursfunksies onderneem (Encyclopedia Judaica 1971:vol 5, 811 ev). In Pole het die verskillende kahals ook verteenwoordigers na 'n Nasionale Joodse Raad, die Raad van Vier Lande wat landswye arbitrasiefunksies tussen die kahals gehad het, gestuur (La Ponce 1960:91).

Die kahals was 'n groot bron van inkomste vir die onderskeie regerings en hulle potensiaal in dié verband is sodanig oorbenut dat die belasting op die gemeenskappe te swaar geword het. In die 19de eeu is hulle op eie versoek afgeskaf, onder andere na ontevredenheid met die oligargiese kenmerke van die kahal-rade. Hul plaaslike bestuursfunksies is toe oorgedra aan die gewone plaaslike owerhede in die onderskeie gebiede (La Ponce 1960:94). Na die Eerste Wêreldoorlog is 'n poging aangewend om 'n soortgelyke stelsel vir Jode in Pole in te stel dog die voorstel is nie aanvaar nie (La Ponce 1960:92).

Gedurende die meer as 7 eeue waartydens kahals in Noord-Oos Europa bestaan het, was die stelsels dus baie suksesvol en hul afskaffing te wyte aan ander faktore as die uitvoerbaarheid daarvan.

Oor laasgenoemde bestaan geen twyfel nie. In Skandinawië, Duitsland en Switserland word vandag nog tradisionele selfbesturende Joodse gemeenskappe op die patroon van die kahals aangetref. Hulle staan as "kehillot" bekend en hul funksies is hoofsaaklik van plaaslike bestuursaard. Nogtans illustreer hierdie gemeenskappe die beginsel van gemeenskapsoutonomie aangesien h groot mate van outonomie wat nie aan ander plaaslike owerhede verleen word nie, wel aan hulle verleen word (Encyclopedia Judaica 1971:vol 5, 839 ev).

MacCartney (1968:65) beklemtoon in sy boek National States and National Minorities dat die Sigeuners van Oos-Europa al van hul ontstaan af 'n soortgelyke ius sanguinis of sekere regte op grond van afkoms (soos in die kahal-stelsel) by al die betrokke Europese state geniet het.

4.5 DIE MILLET-STELSEL IN DIE OTTOMAANSE RYK

'n Stelsel soortgelyk aan die kahal-stelsel is vanaf die 15de tot die 20ste eeu in die Ottomaanse Ryk toegepas deurdat die regerende Moslem-meerderheid 'n baie groot mate van outonomie aan ander verspreide religieuse minderhede soos die Joodse, Grieks-Ortodokse en Armeens-Ortodokse gemeenskappe binne die ryk verleen het (McRae 1975:36 en MacCartney 1968:64). Die steeds feudale gemeenskappe is millets genoem en die rabbi of patriarg (hoof van die gemeente of gemeenskap) het baie wye wetgewende, administratiewe en regsprekende funksies ten opsigte van sowel kerklike as burgerlike sake gehad (La Ponce 1960:84 en McRae 1975:37. Hierdie omvangryke outonomie het later bygedra tot die verbroekeling van die ryk). So was hy namens die staat verantwoordelik vir die hou van administratiewe rekords ten opsigte van die geboortes, sterftes, huwelike en testamente van al die lede van sy godsdienstige gemeenskap, waar hulle hulle ook al in die ryk bevind het. Hy was in beheer van die gemeenskap se onderwysinstellings oor die hele ryk en het namens die regering belastings op die lede van die gemeenskap gehef. Tribunale bestaande uit lede van die millet het interne regs- en persoonlike statusdispute besleg (MacCartney 1968:65).

Oorspronklik is slegs drie (godsdienstige) millets ingestel dog teen die begin van die twintigste eeu was daar veertien aangesien ander (soms

geografies gebonde) taal-, godsdienstige en kulturele verskille in die ryk mettertyd ook erken is en die vergunning tot gemeenskapsoutonomie soms op 'n sterk geografies gebonde grondslag verleen is (Cobban 1969:238). La Ponce beskryf die tipiese feudale verhouding tussen 'n lid van 'n millet en die regering soos volg:

" The member of a millet had no direct relations with the Turkish administration. The individual belonging to a religious minority was ignored by Turkish law; he had to act through his community, which had been given recognition in civil as well as in public law..." (1960:85. Sien ook Hourani 1947:20).

Die ontploffing van nasionalisme wat vroeg in die twintigste eeu plaasgevind het, het 'n verbrokkeling van die twee groot Europese ryke van daardie tyd, naamlik die Ottomaanse (Turkse) Ryk en die Oostenryk-Hongaarse of Hapsburgryk tot gevolg gehad. Die diverse minderheidsgroepe in die heterogene Turkse Ryk het strewes na territoriale onafhanklikheid ontwikkel wat veral sterk was in millets in gebiede soos Griekeland, Bulgarye, Roemenië en Serwië. Hierdie geografies gekonsentreerde gemeenskappe het onder andere juis as gevolg van die millet-stelsel 'n opwelling in nasionalisme ervaar en die millets was onvoldoende om hierdie aspirasies te bevredig (Berkes 1964:158, McRae 1975:37 en McCartney 1968:405-6). Die verbrokkeling van die Turkse Ryk het dus ook die afskaffing van die millet-stelsel in Turkye tot gevolg gehad. La Ponce beweer dat die millets in 'n pre-industriële samelewing ontstaan en gefunksioneer het en dat hierdie strukture nie die oorgang van die relatief primitiewe Ottomaanse Ryk na 'n moderne, geïndustrialiseerde en gesekulariseerde Westerse demokratiese staat suksesvol kon deurstaan nie (sien ook McRae 1975:37 in hierdie verband). La Ponce stel dit so:

"... the division into more or less independent communities, each having jurisdiction over its members, is difficult to implement in a modern state where the frequency of social communications between members of different communities does not permit the compartmented life typical of pre-industrial countries ..." (1960:85).

Berkes is nog meer op die punt af deur te beweer dat die millet-stelsel tot niet gegaan het omdat hulle "... became little non-territorial republics and incipient nations ..." (1964:158) binne die raamwerk van die Ottomaanse Ryk.

Dit is duidelik dat die feitlik onbeperkte outonomie waaroor die millets beskik het, gekoppel aan die totale geïsoleerdheid van hierdie gemeenskappe in die Ottomaanse Ryk sonder dat hulle sekere gemeenskaplike funksies en belange met die imperiale regering gedeel het, bygedra het tot die ontwikkeling

van nasionalisme en die intense strewes tot onafhanklikheid. Indien die millets 'n meer beperkte vorm van outonomie gehad het en hulle 'n seggenskap in sake wat gemeenskaplik aan hulle sowel as aan die res van die ryk was, gehad het, kon dit dalk die verbrokkeling van die ryk vertraag het. Die millets het egter hoogstens 'n bydrae tot die val van die Ottomaanse Ryk gelewer aangesien ander oorhoofse faktore wat tot die val van ryke soos die Grieke, Persiese en Romeinse Ryke gelei het ook in hierdie geval aanwesig was. Dit sluit in 'n gebrek aan 'n voldoende infrastruktuur, beheer, lojaliteit en legitimiteit in die oë van die onderdane van die ryk (Ibele 1971:25).

Die feit dat die millets vir 'n tydperk van 500 jaar in Turkye gefunksioneer het, wys op die sukses en die doeltreffendheid daarvan as instellings waarbinne 'n bepaalde vorm van gemeenskapsoutonomie uitgeoefen is. Die onvermoë van die feudale millet-stelsel in Turkye om by die vereistes van 'n moderne nywerheidstaat aan te pas is verder nie inherent aan die millet-konsep nie. Daarvan getuig die voortsetting van millets (na die verbrokkeling van die Turkse Ryk) in Sirië en Jordanië tot 1953, terwyl dit vandag nog steeds in Israel en Libanon aangetref word as tegniek om 'n mate van outonomie aan godsdienstige minderhede in dié samelewings te verleen (Berkes 1964:418-9). Shaw (1976) wys trouens daarop dat die millet-stelsel die staatkundige grondslag van die huidige Libanese politieke stelsel vorm.

4.6 PERSOONLIKE OUTONOMIE IN OOSTENRYK-HONGARYE

4.6.1 Agtergrondorsig

Die kahal en millet-stelsels van gemeenskapsoutonomie het 'n belangrike invloed op veral twee politieke leiers in die Oostenryk-Hongaarse of Hapsburgryk uitgeoefen. Hierdie ryk het ten weste van die Ottomaanse Ryk bestaan en het die gebiede beslaan wat vandag as Pole, Tsjeggo-Slowakye, Oostenryk, Joego-Slawië, Hongarye en die noord-oostelike gedeelte van Italië bekendstaan. Dit is vanaf 1526 deur die Hapsburg-monargie van Oostenryk geregeer. Teen 1867 was hierdie ryk saam met die Ottomaanse Ryk en Rusland die enigste drie Europese state wat nie op 'n nasionalistiese, etniese grondslag georganiseer was nie. Die Hapsburgryk het bestaan uit "... a loose confederation of territories varying in size, national composition and history. The principal tie of its components was a common allegiance to a single monarch ..." (Pauley 1972:1).

Deurmekaar en verspreid oor hierdie gebiede het Duitsers, Tsjegge, Pole, Magjare, Slowake, Slowene, Kroatie, Ruthene, Serwiërs, Roemene, Italianers en Russe gewoon (Kann 1964(1):301). Die geweldige kompleksiteit van hierdie situasie in 'n eeu van etniese nasionalisme in Europa is voor die hand-liggend (sien Jelavich 1959:1 ev). 'n Kaart en bevolkingstatistiek met betrekking tot hierdie ryk word terillustrasie as bylaes 2 en 3 aangeheg.

Die ryk is in 1867 amptelik in twee saamgevoegde konfedererende eenhede omskep, naamlik Oostenryk waar die Duitsers die dominante etniese groep gevorm het en Hongarye waar die Magjare die dominante etniese groep was. Nie een van hierdie twee groepe was bereid tot noemenswaardige toegewings aan enige van die ander minderheidsgroepe wat selfbeskikking of outonomie betref nie en slegs die minimum toegewings met betrekking tot die gebruik van Tsjeggies en die verdeling van die Universiteit van Praag in 'n Duitse en Tsjeggiese afdeling (na heelwat etniese konflik) is in Oostenryk gedoen (Pauley 1972:9-10). Die Magjare het in Hongarye 'n redelik suksesvolle beleid van enersyds onderdrukking van die afsonderlike etniese aspirasies van veral die kleiner Roemeense, Kroatiese en Slowaakse minderheidsgroepe en andersyds gelyktydige pogings tot assimilasie van hierdie groepe toegepas. Pauley beweer dat "... the Magyars upheld the absolute indivisibility of the State and the need to absorb minorities ..." (1972:19). In Hongarye was hierdie pogings tot assimilasie sodanig suksesvol met betrekking tot die Duitsers, Jode, Slowake en Rutheniërs dat slegs die tussenkoms van die Eerste Wêreldoorlog en die partisie van die ryk in kleiner state die totale assimilasie van hierdie groepe verhoed het (Kann 1964(1):340 en Pauley 1972:20).

Die Serwiërs en Kroatie in Hongarye het egter die assimilasiebeleid geweldig fel teengestaan en die intensiteit van die etniese konflik in Hongarye het steeds toegeneem. Kann beweer dat een van die belangrikste redes vir die Magjare se weiering om 'n vorm van outonomie aan die etniese minderhede in die staat te verleen die volgende is:

"... the fact that the Magyars were surrounded by peoples of entirely different stock, made them a frontier people in regard to the nationalities problem. This explains to some extent the peculiar intransigence of their nationalism ..." (Kann 1964(1):336).

Behalwe die onwilligheid van beide meerderheidsgroepe in die ryk om enige vorm van outonomie aan die minderheidsgroepe toe te staan, was die tradisionele tegniek van 'n federale oplossing of 'n ander vorm van geografiese outonomie buitendien ook buite die kwessie aangesien "... in few places could the nationalities be readily divided without leaving large minorities

on either side of a new border. What ethnic lines there were, seldom coincided with historic, geographic or economic boundaries ..."

(Pauley 1972:26. Die aangehegte kaart, bylae 2, illustreer hierdie stelling goed).

4.6.2 Die Brünn-Program van Beginsels

Te midde van hierdie etniese kompleksiteit en konflik binne die Oostenryk-Hongaarse Ryk het twee invloedryke politieke leiers van die dominante Oostenrykse Sosiaal Demokratiese Party (OSDP) onder die invloed van die suksesvolle werking van die beginsel van persoonlike outonomie in die kahal en millet-stelsels ten noorde en ten ooste van die ryk, pogings aangewend om op 'n soortgelyke grondslag, dog op baie groter skaal, oplossings vir Oostenryk-Hongarye te formuleer. Karl Renner en Otto Bauer was vooraanstaande en gesaghebbende teoretici van die OSDP en hulle het die partykongres wat in 1899 in Brünn gehou is, oorreed om die sogenaamde Brünn-program van beginsels te aanvaar waarvolgens 'n mate van etniese of gemeenskapsoutonomie aan minderheids-groepe verleen sou word op die volgende grondslag:

"Nationally determined autonomous bodies will be created. Their legislation and administration will be taken care of by national chambers, elected on the basis of the universal right of suffrage. All the autonomous territories of a given nationality will combine to form a nationally homogeneous association which will have complete selfdetermination on national affairs" (Kann 1964(2):155).

Volgens hierdie voorstelle sou die Hapsburgryk dan verdeel word "... into a number of more or less disconnected national territories (groepsgebiede?) following ethnic frontiers, and all the territories of a given nationality would have formed a union to care for their national affairs" (La Ponce 1960:87).

Die kern van hierdie voorgestelde bedeling was geleë in die daarstelling van 'n oorhoofse, outonome, etniese beheerliggaam vir elke nasionale minderheidsgroep in die ryk wat die spesifieke belange van die betrokke groep sou koördineer. Dié liggaam sou wetgewende en uitvoerende beheer uitoefen oor die verskillende geografies gekonsentreerde gemeenskappe (Jaszi 1971:179 ev). Die territoriale owerheidsinstellings in die verskillende nasionaliteite se "groepsgebiede" sou 'n tweeslagtige funksie vervul deurdat hulle aanvullend tot die behartiging van etniese belange ook normale plaaslike bestuursfunksies sou

verrig en as agent van die imperiale regering ook funksies van gemeenskaplike belang vir al die inwoners van die ryk sou behartig (May 1951:480).

Dit is duidelik dat die Brünn-program van beginsels steeds baie sterk geografies gebonde riglyne bevat het. Renner het die onvoldoende aard daarvan as volledige oplossing vir die etniese probleme in die ryk besef dog kon op daardie stadium nie die kongres oorreed om hom totaal los te maak van die koppeling van individu aan 'n spesifieke homogene grondgebied nie.

Bauer was die OSDP se mees briljante eksponent van die ideologie van sosialisme en sy primêre oogmerk was die suksesvolle uitbouing daarvan deur onder andere die oplossing van die minderheidsprobleem (La Ponce 1960:80). Renner daarenteen was meer van 'n ideologiese renegaat deurdat sy primêre fokus op die suksesvolle staatkundige hantering van die nasionale minderhede gerig was en hy die OSDP as instrument daarvoor wou gebruik (Kann 1964(2):168).

4.6.3 Renner en Persoonlike Outonomie

Renner het voortgebou op die Brünn-program en die voorstelle daarin vervat uitgebrei om ook individue behorende tot verskillende etniese groepe wat verspreid tussen mekaar in dieselfde gebiede en gemeenskappe woon, daarby in te sluit. Hy wou 'n stelsel teweegbring waar "... all nations govern and administer themselves, each alone its own affairs, all together their common affairs. In short the personality principle and not the territorial principle ..." (Renner 1899 soos aangehaal in Glaser 1978:10).

Renner het voorgestel dat agt sogenaamde nasionale rade vir die belangrikste etniese groepe in die ryk ingestel word om hulle uitsluitlik etniese aangeleenthede te hanteer. Aanvullend hiertoe moes agt sosio-ekonomiese streke (Gubernia) met rade wat algemene belange sou behartig, afgebaken word (Renner 1918:146, La Ponce 1960:88).

Hy het dit soos volg geformuleer:

"We must organise the country according to two principles. We must put a double network on the map, an economic and an ethnic one. We must cut across the functions of the state. We must separate national and political affairs. We must organize the population twice, once nationally and once

according to administrative requirements. In either case the territorial units will be different. This means a new constitutional and administrative institution ..." (Rudolph Springer (pseud) 1902: 180 ev. Sien ook Renner 1974:112 in dié verband).

Die plaaslike gemeenskap (Kreis)^{*} en sy bestuursinstellings vorm die kern van Renner se skema. In etnies homogene gemeenskappe (Kreise) sou die territoriaal gebonde plaaslike owerhede beide afsonderlike etniese en ook gemeenskaplike funksies vervul soos die Brunn-program dit gehad het (May 1951:481, McCartney 1968:150). In etnies heterogene gemeenskappe of Kreise sou die plaaslike bestuur slegs oor administratiewe en ander gemeenskaplike sake beheer hê terwyl elke etniese minderheidsgroep 'n nasionale (etniese of kulturele) raad sou hê om sake van afsonderlike etniese belang te reguleer (McCartney 1968:150 en May 1951:481).

Op regionale (Gubernia) vlak sou elke Kreis by twee hoër organe inskakel, naamlik 'n territoriaal gebonde liggaam wat oorhoofse beheer oor gemeenskaplike sosio-ekonomiese en administratiewe sake in die bepaalde streek uitoefen, terwyl alle etnies homogene Kreise en die outonome kulturele rade uitgemengde (heterogene) Kreise wat beheer oor 'n spesifieke etniese groep se eie belange uitoefen by 'n oorkoepelende Nasionale Raad vir die betrokke groep sou inskakel. So 'n raad sou selfs belastingbevoegdheid hê ten opsigte van die lede van sy minderheidsgroep vir doeleindes van die bevordering van hul kultuur (McCartney 1968:150).

Op die heel hoogste gemeenskaplike vlak het Renner twee moontlikhede oorweeg. Enersyds 'n gemeenskaplike wetgewende struktuur, die Huis van Verteenwoordigers, wat direk deur die kiesers op 'n Kreis-grondslag verkies word en dus redelik verteenwoordigend van die nasionaliteitsgroepe behoort te wees aangesien hy oortuig was dat die Kreise so afgebaken sou kon word dat 80% van die bevolking hul binne etnies homogene Kreise sou bevind (Glaser 1978:12-13). Andersyds het hy ook 'n bikamerale liggaam oorweeg deur die byvoeging by die Huis van Verteenwoordigers van 'n Hoërhuis wat op 'n drieledige grondslag saamgestel sou kon word: een derde van die lede sou direk deur die kiesers op 'n Kreis-grondslag verkies kon word soos die geval by die Laerhuis sou wees terwyl nog 'n derde van die lede deur die Gubernias (regionale owerhede) en die laaste derde deur die Nasionale Rade aangewys kon word (Kann 1964(2):160). Die Hoërhuis sou slegs gemeenskaplike sake

* 'n Kreis is vergelykbaar met 'n munisipale distrik of kiesafdeling.

hanteer. Die onderskeie nasionale rade sou finale seggenskap oor etniese sake hê. Die kabinet (die kanselier en sy ministers) sou op meriete deur 'n kieskollege bestaande uit afgevaardigdes van sowel die 8 Gubernias as die 8 nasionale rade verkies kon word (Glaser 1978:13). Renner het gevoel dat op hierdie wyse "... the national issue in the multi-national state can ... be solved even though clear-cut national borderlines cannot and do not have to be established ..." (Kann 1964(2):244).

Die teoretiese skema van persoonlike outonomie wat Renner vir Oostenryk-Hongarye uitgewerk het, kom (as gevolg van die oorspronklikheid daarvan in die moderne staatkunde) ingewikkelder voor as wat dit in der waarheid in die praktyk is. Die primitiewe verskyningsvorme van gemeenskapsoutonomie wat in die kahal en millet-stelsels na vore gekom het, het nie voldoende evalueringsmaatstawwe gebied om die suksespotensiaal van Renner se skema te beoordeel nie. Dit was een van die oorwegings waarom die Hapsburg-regime huiwerig was om so 'n ingrypende herstrukturering van die ryk se staatkundige strukture toe te laat. Ander oorwegings was dat die stabiliteit van die hele politieke stelsel so wankelrig was (oor die tydperk 1899-1914) dat die keiser en sy adviseurs nie nuwe eksperimente met onbekende staatkundige "modelle" wou toelaat nie. Verder sou hierdie voorstelle die dominante posisies van die Duitsers en Magjare in die ryk aantas, en dit was twyfelagtig of die meerderheid van dié bevolking die voorstelle sou steun (Kann 1964:164 en La Ponce 1960:87). Nogtans is enkele aspekte van sy voorstelle (byvoorbeeld kultuurrade op Kreis-vlak) sedert 1905 redelik suksesvol op klein skaal in Bohemië, Morawië, Steiermark, Gorizia en Bukovina ingestel (MaCartney 1968:151 en Glaser 1978:14). Die uitbreek van die Eerste Wêreldoorlog in 1914 het hierdie ad hoc proefnemings egter verydel aangesien die ryk na die oorlog in verskillende nuwe onafhanklike state verdeel is soos met die aanvang van die bespreking genoem is. Die duur van die proefnemings was kortstondig en die omvang so klein dat geen akkurate evaluering daarvan gemaak kon word nie (Friedrich 1975:233, La Ponce 1960:90). Die voorgestelde stelsel van persoonlike outonomie vir Oostenryk-Hongarye is dus nie 'n kans gegun om homself te bewys of selfs net te toon dat dit nie so 'n ingewikkelde stelsel is as wat dit met die eerste oogopslag voorkom nie. Gelukkig is dié leemte gedeeltelik gevul deur die baie suksesvolle toepassing van 'n soortgelyke stelsel in Estland gedurende 1925-1934. Dié eksperiment word in die volgende afdeling behandel.

By die Vrede van Versailles in 1919 het die Oostenrykse afvaardiging onder andere die volgende voorstel ingedien om 'n vorm van kulturele outonomie

aan die nuwe Duitse minderheidsgroep in die nuwe Tsjeggo-Slowakye te verleen:

"... the territory of each of the nationalities living within the Chechoslovak state shall be subdivided into cantons. The inhabitants of all the cantons forming the domain of the same nationality will be allowed to form corporations, which will represent them in all questions dealing with their national interests ..." (La Ponce 1960:90).

Hierdie voorstel wat sterk herinner aan die OSDP se Brünn-program van beginsels is egter nie aanvaar nie.

'n Geografies klein en kultureel homogene staat, die Oostenrykse Republiek, het in 1919 die opvolger van die reusagtige multi-etniese Hapsburgryk geword. Die eerste kanselier en grondlegger van hierdie staat was dr Karl Renner. As gevolg van die homogeniteit van die Oostenrykse bevolking was daar geen sin daarin om sy voorstelle met betrekking tot persoonlike outonomie in die praktyk te probeer toepas nie.

4.6.4 Beoordeling

Kommentaar op hierdie voorstelle deur studente van die minderheidsprobleme in plurale samelewings is deurgaans gunstig. Die beweerde ingewikkeldheid van die plan (Kann 1951:195) en die fragmenterende gevolge daarvan (Friedrich 1975:237) word as die grootste struikelblokke gesien. As gevolg van die belang wat aan hierdie evaluering geheg word, word hulle tot 'n groot mate woordeliks hier aangehaal.

MaCartney (1968:150) betwyfel dit of die plan die ryk van ondergang kon red as gevolg van die geweldige opbloei van nasionalisme dwarsoor die staat. Kann gaan hiermee akkoord (1964(2):288 ev) asook La Ponce (1960:90). MaCartney merk egter op dat " (t)his personal principle contained within it the embryo of the only possible solution to the national problems of a mixed state such as Austria was. Certain writers ... believed that the introduction of it would have transformed Austria to such a degree that ... it would have become a model for all Europe" (1968:149).

Kann, wat as die grootste kenner van die ryk beskou word (Gordon 1974: 12) en ook die mees omvattende kommentare daaroor gepubliseer het, evalueer die toepaslikheid van die idee van persoonlike outonomie soos volg:

"Obviously, the introduction of the principle of personal autonomy does greater justice to the rights of minorities in a nationally unhomogeneous area. It is equally obvious that the grant of cultural or any more sweeping or narrower form of autonomy is applicable both to personal and to territorial autonomy. It is certain however that institutions of personal autonomy applying, not to a definite, narrowly limited area, but to all the often widely dispersed individuals of a national group within a province or even a state, are necessarily more complex than the institutions of territorial autonomy. It may well be said though, that much more intricate as these institutions of personal autonomy are in the nationally unhomogeneous area than are those of territorial autonomy, they are more just from the purely national viewpoint" (Kann 1964(2):195).

Oor die gebruik van persoonlike outonomie gesamentlik met territoriale outonomie het Kann die volgende op te merk:

"... it is obvious that institutions based on the personal principle, as the concept of personal autonomy is, are best fitted to serve the requirements of the multi-national area where various national groups do not live in fairly homogeneous territories, but in widely scattered settlements ... this system protect(s) the national interests of the smallest minorities most efficiently ... In addition to personal autonomy, the institutions of territorial autonomy could still prove useful wherever clearly defined majority-minority relations exist in areas which are on a small scale ethnically homogeneous. Whether autonomy should be limited to cultural autonomy or whether it ought to be extended to full-fledged administrative autonomy, naturally will depend on the strength of historic, ethnic, cultural and socio-economic ties between the larger and smaller, stronger and weaker national groups" (1964(2):295).

Kann regverdig die gebruik van die tegniek op grond daarvan dat "Nationalism ... is widely considered the principal means of avoiding physical disintegration and destruction ... From this consideration arises the fact that ethnically, politically and physically endangered peoples do and will try to preserve the concept of national sovereignty ... The psychological significance of national sovereignty at almost any price is not a negligible factor in social relations ... (A)ttempts towards solutions emphasizing the mere technical institutional aspects of the nationality problem are heading for severe disappointment if they disregard this basic fact ..." (1964(2):296).

Friedrich probeer vasstel waarom die idee van persoonlike outonomie nie meer dikwels in die staatkunde toegepas word nie. Hy kom tot die gevolgtrekking dat daar te veel gebreke in die tegniek skuil en dat "... these must be (major shortcomings) ... to explain the fact that it does not spread in spite of its evident advantages. I believe that the primary shortcoming lies in its failure to bring about the kind of integration which territorial federalism makes possible. In a way it resembles in this the breakdown of

proportional representation in variegated localities. That is to say, such a federalism has a differentiating and hence a fragmentizing effect" (1975:237).

La Ponce sluit hierby aan deur te beweer dat hierdie fragmenterende effek van persoonlike outonomie juis die mislukking van die stelsel in die Hapsburgryk tot gevolg sou gehad het (as dit daar ingestel sou gewees het), gesien die nasionalistiese eise van die minderhede, hul relatiewe groot getalle en die verskille tussen hulle (1969:90). Dit bly egter blote spekulasie om te besluit of die stelsel suksesvol sou kon werk in die ryk of nie. Die kunsmatige aard van die ryk, bestaande uit duidelik afgebakende nasionale state wat teësinig deur militêre verowering in 'n onpraktiese staatkundige eenheid saamgevoeg is, het dit 'n kwessie van onmoontlikheid gemaak vir enige politieke formule om die ryk te red. Kann spreek hom ondubbelsinnig hieroor uit:

"The socio-political entity held together by the tenuous tie of the common order of succession imbedded in the pragmatic sanction and usually referred to as the Austrian Empire was not, even before 1867, technically a state, but an unequal union of domains that were historically, nationally, culturally and legally very differently organised and developed ... Neither common allegiance to the crown nor a partly uniform administration sufficed to create a state out of an agglomeration of these heterogeneous domains and strips of land acquired from bygone or disintegrating neighbouring countries ... it is granted that the union of these lands in some ways created new cultural and social ties among them or strengthened already existing ties. Nevertheless, the peculiar character of the Eastern Central European regions which were so diverse geographically, historically, culturally and ethnically and where strong historic tradition and low standards apparently were considered compatible precluded that "melting pot" process which is the basis of growing unification of many an empire" (1964(2):288).

Kann sluit af deur op te merk dat die ryk se onvermoë om as politieke entiteit te bly voortbestaan nie aan huidige Westerse politieke standaarde gemeet kan word nie maar slegs beoordeel kan word teen die agtergrond van sy tydgebonde "... incongruous and contradictory social, political, historical and cultural inheritance"(1964(2):289) en dat "(i)n 1848-49 Austria could have introduced reforms which conceivably might have insured her continued existence for many generations and possibly might have finally made a true state out of the Hapsburg domains ... In the course of the two generations until 1918 there never appeared an equally promising opportunity for the empire to carry out reforms without risking its disintegration ... All this adds up to a very simple fact: the great dependence upon environmental factors and ideological development. Even the most carefully drawn national reform proposals cannot

apply 'to all the people all the time', because time and people change" (1964(2): 297).

Dit moet verder in gedagte gehou word dat die etniese minderhede in Oostenryk-Hongarye vrywillige minderhede ("minorities by will") was. Die sentrifugale kragte in so 'n samelewing is baie sterker as dié in 'n diverse samelewing waar die meerderheid van die minderhede gedwonge minderhede ("minorities by force") is. In laasgenoemde geval is die sentripetale kragte in so 'n samelewing baie sterker as die sentrifugale kragte en behoort die fragmenterende uitwerking van 'n skema van persoonlike outonomie nié sulke disintegrerende gevolge te hê as wat die kommentators vir Oostenryk-Hongarye voorspel het nie.

Die enigste oënskynlik gegronde kritiekpunt teen die suksesvolle toepassing van die tegniek van persoonlike outonomie, is die beklemtoning van die ingewikkeldheid daarvan. Hierbo (paragraaf 4.3.3) is die stelling gemaak dat so 'n beswaar ook eintlik ongegrond is en nie as 'n wesentlike gebrek in die model beskou kan word nie. Verskeie teenargumente kan hier aan die orde gestel word. Eerstens is die strukture en funksionering van die moderne demokrasie (byvoorbeeld die regering en interowerheidsverhoudinge in die VSA) alreeds sodanig ingewikkeld dat die stelsel van persoonlike outonomie relatief eenvoudig daarteen lyk. Die strukture en funksionering van 'n stelsel van persoonlike outonomie op grond van Renner se idees kan dalk wel in die konteks van 'n ontwikkelende samelewing as ingewikkelder as die Westminstermodel van regering beskou word, maar die basiese uitgangspunte waarop dit gebaseer is, is so logies en eenvoudig dat dit nié onuitvoerbaar behoort te wees nie. In die Suid-Afrikaanse konteks waar die klassieke Westminsterstelsel alreeds sedert Uniewording vervorm is tot 'n regeringstelsel met afsonderlike en oorvleuelende strukture vir die verskillende bevolkingsgroepe in die samelewing, behoort die korrekte toepassing van die tegniek van gemeenskapsoutonomie op Karl Renner se beginsels geensins traumaties te wees nie (vgl Glaser 1978 en die uitbreiding van hierdie tema in hoofstuk 8).

Die tweede teenargument teen die kritiek dat die stelsel te ingewikkeld is, bestaan uit 'n blote verwysing na die doeltreffende toepassing van die tegniek in Estland.

'n Derde teenargument is dat hierdie tegniek gewoonlik slegs 'n de iure formalisering van reedsbestaande staatkundige praktyke in plurale samelewing behels en dat die toepassing daarvan in sulke situasies dus redelik maklik behoort te geskied.

4.7 KULTURELE OUTONOMIE IN ESTLAND

4.7.1 Agtergrondorsig

Renner se model van persoonlike outonomie is vir 'n periode van 9 jaar (1925-1934) baie suksesvol in Estland toegepas. Die staat Estland het na 'n lang stryd van 200 jaar onder Russiese bewind uiteindelik in 1917 (net na die Russiese Rewolusie) 'n eensydige onafhanklikheidsverklaring gepubliseer en in 1919 homself as 'n onafhanklike republiek verklaar (Pullerits 1929:276). Die Geallieerde magte het die nuwe staat erken wat tot 1940 as 'n onafhanklike staat bestaan het toe dit weer deur Rusland geannekseer is. Vandag vorm die gebied een van die republieke waaruit die USSR bestaan.

In 1920 het Estland se bevolking van 1 116 000 inwoners bestaan uit 87,8% (930 000) Estlanders van oorspronklik Finse afkoms; 8,2% (+ 91 500) Russe wat die grootste minderheidsgroep was dog terselfdertyd die laagste posisie op die sosio-ekonomiese indeks in die land beklee het; 1,7% (+ 19 000) Duitsers wat die ekonomiese, kulturele en politieke elite uitgemaak het; 0,7% (+ 7 800) Swede wat middel tot laer sosio-ekonomiese statusposisies in Estland beklee het en 0,4% (+ 4 500) Jode wat die handelselite was. Die oorblywende 1,2% (+ 13 500) inwoners het uit klein groepies Letlanders, Pole en Finne bestaan (Pullerits 1929:31). Die inwoners van Estland het 'n baie hoë beskawingstandaard gehandhaaf soos blyk uit die feit dat teen 1929 die ongeletterdheidspeil van slegs 1,5% tot 3% in die verskillende streke gewissel het (Pullerits 1929:48). Daar was verder geen noemenswaardige etniese konflik in die samelewing nie aangesien die konstituerende (1920-) grondwet op daardie stadium die mees demokratiese in die wêreld was. Dit het universele stemreg, 'n omvattende handves van menseregte wat streng nagekom is en uitstekende beskermingsmaatreëls vir die belange van die minderheidsgroepe in Estland in die vorm van 'n groot mate van kulturele outonomie wat aan die minderheidsgroepe verleen is, ingesluit (Pullerits 1929:27).

Die mees gesaghebbende skrywer oor hierdie onderwerp, Karl Aun, beweer dat "Estonia is the only country which has adopted and developed the idea of cultural autonomy of national minorities. This practical approach to an idea which occupies an established place in theory and the adoption of which has been a coveted aim of the dispersed national minorities since World War I deserves special consideration" (1951:26).

4.7.2 Beskrywing en Toepassing

Die idees van Karl Renner is baie duidelik waarneembaar in die program van kulturele outonomie wat die Estlandse regering aan die minderheids-groepe in die land verleen het (La Ponce 1960:92). Daar is naamlik in die 1920-grondwet bepaal dat "(t)he members of the minority nationalities within the confines of Estonia may form their own autonomous institutions for promotion of the interests of their national culture and welfare in so far as these do not run contrary to the interests of the State" (art 21).

Hierdie bepaling is ge-operasionaliseer deur die Wet op die Kulturele Outonomie van Nasionale Minderhede wat op 5 Februarie 1925 goedgekeur is. Uittreksels daaruit en kommentaar daarop deur R Coupland (1945:186-188) word in bylae 4 uiteengesit. Die mees opvallende eienskap van hierdie stelsel van kulturele outonomie is die totale vryheid van keuse wat aan die individuele lede van die minderheidsgroepe oorgelaat is om te besluit of hulle van die vergunnings in die wet gebruik wil maak of nie.

Die 1925-wet het voorsiening gemaak vir die instelling van 'n sentrale, koördinerende kultuurraad op versoek van elke minderheidsgroep wat dit wil hê, om op dié wyse self beheer uit te oefen oor die groep se eie skole en te voorsien in ander maatskaplike en kulturele behoeftes eie aan die groep (art 2). Die versoek moes geskied op die volgende wyse.

1. Minstens 3 000 persone van 18 jaar of ouer moes hulleself vrywillig op 'n register laat inskryf as lede van 'n spesifieke minderheidsgroep (art 9); en
2. hierdie lys moes minstens 50% insluit van diegene wat tydens die vorige sensus hulleself as lede van die betrokke groep verklaar het (Aun 1951:31 en McCartney 1968:407).

As daar nie aan albei vereistes voldoen was nie, was die saak net daar gelaat en kon 'n tweede aansoek vir die instelling van 'n kultuurraad eers drie jaar later ingedien word.

As aan hierdie twee vereistes (wat by implikasie op 'n referendum neerkom) voldoen is, is 'n verkiesing vir al die lede van die betrokke groep gehou om 'n kultuurraad bestaande uit tussen 20 - 60 lede vir 'n termyn van 3

jaar te kies. Om te kan stem moes 'n kieser sy naam op die kulturele register laat inskryf. Indien minder as 50% van die geregistreerde kiesers aan die verkiesing deelneem, word die kultuurraad ook nie saamgestel nie en kan dieselfde prosedure eers drie jaar later weer gevolg word om so 'n raad ingestel te probeer kry (art 17 ev. Sien ook McCartney 1968:407).

Indien die koördinerende kultuurraad wel saamgestel word (dit wil sê as meer as 50% van die geregistreerde kiesers aan die verkiesing daarvoor deelneem), is dit egter nog nie 'n uitgemaakte saak dat die betrokke groep kulturele outonomie of selfregering sal kry nie. Dit sou eers deur die regering toegestaan word indien twee-derdes van die lede van die kultuurraad ten gunste van kulturele selfregering stem. As dit nie gebeur nie, kan die hele prosedure weer eens eers na 3 jaar herhaal word (Aun 1951:31).

Die raad het self 'n uitvoerende komitee van 3 lede (genaamd die kulturele regering) gekies en kon ook na goeie plaaslike komitees genaamd kulturele kuratoria deur die regering laat instel (McCartney 1968:408 en Aun 1951:33). Die raad het wetgewende, uitvoerende en belastingsbevoegdhede ten opsigte van die lede van sy groep gehad terwyl addisionele fondse vir sy werksaamhede deur regeringsubsidies en skenkings verkry is (Aun 1951:34). Die raad, regering en kuratoria is gesamentlik as die kulturele selfregering beskryf (Aun 1951:30 ev).

Die raad het volle beheer uitgeoefen oor sy eie skole hoewel die lede van die betrokke groep 'n vrye keuse gehad het om hul kinders na enige skool te stuur en nie noodwendig na skole onder beheer van die raad nie (Aun 1951:34). Verder het die kultuurrade ook volle beheer gehad oor kulturele instansies soos teaters, biblioteke, museums, ensovoorts wat hulle op die aktiwiteite van die spesifieke groep toespits. So het die Joodse Raad byvoorbeeld beheer uitgeoefen oor die "Institute of Jewish Sciences" van die Estlandse Universiteit van Tartu (Aun 1951:34). Hoewel die Estlandse regering bereid was om selfs maatskaplike welsyn ten opsigte van 'n bepaalde groep deur sy eie kultuurraad te laat beheer het dit in die praktyk nie gebeur nie. Geen kultuurraad het daarvoor gevra nie, waarskynlik omdat dit nie as 'n afsonderlike kulturele aangeleentheid eie aan 'n spesifieke groep geag is nie (Aun 1951:38).

Die kultuurrade het op dieselfde vlak as die gemeenskaplike streekstate in Estland gefunksioneer dog Aun skets die verband tussen hulle soos volg:

- "(a) the territorial limits of the Cultural Self-Government were wider and comprised the whole territory of Estonia;
- (b) the competence sphere of the Cultural Self-Government was narrower and limited to education and cultural purposes ... The competence of district self-government included besides education and culture (my understreping) other fields such as public welfare and public health, industry and commerce, agriculture, communications and highways, etc. In these latter activities the members of the minority joined the rest of the citizens in their district and other local self-government;
- (c) personal adherence to the Cultural Self-Government was not determined by residence but was obtained by the individual's enrollment in the Nationality Register" (Aun 1951:36).

Dit is veral uit punt (b) duidelik dat die gemeenskaplike streeksrade ook algemene jurisdiksie oor opvoedkundige en kulturele sake gehad het met betrekking tot dié groepe wat nie in afsonderlike, eie beheer oor hierdie aangeleenthede belanggestel het nie, sowel as jurisdiksie oor gemeenskaplike aangeleenthede.

Die Estlandse parlement, die Staatsvergadering, het uit 100 lede bestaan wat deur 'n stelsel van proporsionele verteenwoordiging verkies en deur middel van 10 ekonomies en ideologies georganiseerde politieke partye verteenwoordig is (art 36 van die 1920-grondwet en Pullerits 1929:30 ev). Hoewel die minderhede nie vaste verteenwoordiging daarin gehad het nie was feitlik al die groepe wel verteenwoordig. Die parlement het beheer gehad oor gemeenskaplike sake sowel as oor dié kulturele en opvoedkundige sake waarvoor nie kultuurrade bestaan het nie.

Die sentrale regering in Estland het hom die reg voorbehou om 'n kultuurraad te ontbind

- 1) as hy sy bevoegdhede oorskry: dan word 'n nuwe verkiesing gehou vir 'n ander raad, en
- 2) indien die lidmaatskap van die nasionale register minder was as 3 000, of minder as 90% van die totale aantal persone wat in die vorige sensus aangedui het dat hulle tot die betrokke groep behoort het (art 15 van die 1925-wet. Sien ook Aun 1951:35 en Uustalu 1952:220).

Verder kon die raad self op sy eie ontbinding besluit deur 'n twee-derde meerderheidstem.

Slegs die Duitse en die Joodse minderheidsgroepe het op die ou end van hierdie vergunning tot kulturele outonomie gebruik gemaak. McCartney beweer dat die Russiese groep dit op 'n stadium ook oorweg het dog die marxisties ondersteunde staatsgreep van 1934 in Estland het hierdie voornemens waarskynlik verydel (1968:408). Die minderheidsgroepe wat nie van die stelsel gebruik gemaak het nie was geografies voldoende gekonsentreer om effektiewe verteenwoordiging in plaaslike en streeksbesture te kry sodat hul op dié wyse waarskynlik seggenskap gehad het in besluit oor relevante sake (Aun 1975:11-12 en La Ponce 1960:93). Teoreties kon enige groep, selfs Estlanders wat in 'n spesifieke gebied in die minderheid was, die instelling van 'n kultuurraad gevra het (art 31).

4.7.3 Beoordeling

Geen kritiek teen hierdie stelsel in Estland kan opgespoor word nie. McCartney beweer trouens dat "(a)ccording to the repeated statements of majorities and minorities alike, it has proved a brilliant success ..." (1968:408).

Friedrich haal Renner aan wat die Estlandse skema beskryf as "... the most perfect attempt at instituting a constitutional self-government for nationalities in a multi-national state" (Friedrich 1975:9 en 14).

La Ponce, wat deurgaans meer bedeesde taal gebruik, sê dat "... on the whole the system worked satisfactorily, at least until the establishment of a dictatorship in 1934" (1960:93).

Aun, self 'n Duitse Estlander, lewer die breedvoerigste kommentaar op hierdie stelsel. Dit word weer eens tot 'n groot hoogte verbatim aangehaal.

Hy begin deur die noodsaaklikheid van 'n aanvullende oplossing tot die verlening van territoriale outonomie aan minderheidsgroepe in beginsel te motiveer:

"In the case of a dispersed minority the territorial self-government is not adaptable at all. Consequently a territorial approach to the question is by no means adequately able to solve the self-determination problems without leaving some unsolved ..." (1951:37).

Dan regverdig Aun die onderskeid tussen gemeenskaplike en afsonderlike sake so:

"The minorities' problems will appear in a different light when we recognize that in any community, whether it be a state or a self-government or any other organized form of society, there exist public affairs which are of common concern to all members of that community and affairs which are of special interest to one particular group of individuals within that community. The matters which are, or which at least are seen fit to be, of common and equal concern to all citizens alike can and should be administered in such a way that all citizens in fact participate with equal opportunities and equal duties. In other matters which cannot be of common and equal interest to the whole population, a separate and specific treatment is needed ... These (matters) ... are the language, culture, customs, folkways, folklore and common historical memories of a nationality in which no other nationality is interested nor able to preserve or promote them ... If the individuality of each nationality is respected these matters must be left to be seen to by each nationality himself" (1951:37).

Ten spyte van die sterk beklemtoning van die rol wat die etniese minderheids-groepe in hierdie stelsel van kulturele outonomie in Estland gespeel het, beweer Aun dat dit nie op die etniese groepe as sodanig gerig was nie dog eerder op die totale vryheid van optrede van indiwidue wat gemeenskaplike belange deel toegespits was. Daarom kon indiwidue hulle vryelik by die een of ander groep aansluit bloot deur te registreer as lid van so 'n groep (Aun 1951:38 en 39). Hierdie argument van Aun staan nie op sterk bene nie aangesien (1) enige versameling indiwidue 'n belangegroep uitmaak indien hulle hulle aktief beywer om 'n gemeenskaplike doelwit te bevorder (Ibele 1970:229) en (2) die wet wat ter sprake is uitdruklik die Wet op die Kulturele Outonomie van Nasionale Minderhede, 1925, genoem is (Aun 1951:29). Dit is duidelik dat die wet primêr die grootste moontlike mate van vryheid en selfbeskikking aan die verskillende nasionale minderheidsgroepe wou toeken en dat aanvullend daartoe indiwidue toegelaat is om vryelik met enige van die groepe se lede en kultuur te assosieer. Dit het bygedra tot die sukses van die stelsel.

Aun stel dit verder duidelik dat hierdie skema nie bedoel was om seperatisme in Estland te weeg te bring nie:

"... neither the intent nor the practical effect of cultural autonomy of national minorities in Estonia was to keep the nationalities separated or to further the differences among them" (Aun 1951:39).

Inteendeel, die lede van die verskillende groepe het gesamentlik deelgeneem aan ekonomiese, welsyns-, nywerheids- en landboubedrywigheide en kulturele

outonomie het slegs bygedra "... to eliminate from the remaining governmental functions the matters which produce differences among citizens ... (G)rounds for suspicion were removed (and) ... the majority and its minorities (brought) closer to each other in dealing with the common governmental functions" (Aun 1951:39).

'n Belangrike element wat tot die sukses van die stelsel bygedra het, was die feit dat individue hulle vrylik met 'n spesifieke groep kon assosieer:

"The borderlines between the majority and its minorities were elastic ... (and) ... prevented a separation of nationalities from each other as closed and hostile groups" (Aun 1951:40).

Proefnemings met kulturele outonomie soortgelyk aan Estland s'n, is ook kortstondig in die Oekraïne, Letland en Litouë gedoen, dog onderdrukkende optrede deur Rusland en die uitbreek van die Tweede Wêreldoorlog het 'n einde daaraan gemaak. Te min feite daaroor is egter beskikbaar om hier enigsens 'n waarde-bepaling daarvan te probeer maak (sien Akzin 1964:144, McCartney 1934:407, Janowski 1945:230, La Ponce 1960:93 en die bronne deur hulle aangehaal). Jaszi verwys egter vlugtig na "...the brilliant solution of the nationality problem in Estonia and Latvia" (1971:180).

Estland verdien tereg die krediet wat Aun en die voorrede tot die Wet op Kulturele Outonomie daaraan gee as die eerste moderne staat wat van hierdie tegniek gebruik gemaak het, "... embarking on a new path as the first country in the whole world ... (1951:41).

Die sukses van hierdie stelsel van gemeenskapsoutonomie was geleë in die inherente buigsaamheid en regverdigheid van die wet en die feit dat die meerderheidsgroep enersyds bereid was om so 'n groot mate van outonomie toe te laat dog andersyds nie toegelaat het dat dit misbruik word soos by die Turkse millet-stelsel nie. Die ewewig tussen integrasie en outonomie binne die politieke stelsel en tussen individuele en etniese groepsbelange is op 'n prakties uitvoerbare wyse gehandhaaf en gedemonstreer.

Dit is tragies dat die marxisties gesteunde diktatuur van 1934 so 'n belowende en belangrike eksperiment beëindig het. Na die Tweede Wêreldoorlog is daar drie uitstaande gevalle waar gemeenskapsoutonomie in een of ander vorm toegepas is. Al drie word kortliks behandel. Die eerste voorbeeld van die resente toepassing van die tegniek het minder suksesvol geëindig as in Estland, dog is die moeite werd om te ontleed op grond van die belangrike gevolgtrekkings wat daaruit gemaak kan word.

4.8 KOMMUNALE OUTONOMIE IN CYPRUS

Akzin (1964:175) noem die geval Cyprus die uitstaande voorbeeld van die toepassing van kommunale verteenwoordiging gedurende die sestigerjare.

4.8.1 Agtergrondorsig

Die eiland Cyprus, geleë in die Middellandse See tussen Turkye, Sirië en Libanon, het in 1960 onafhanklikheid van Brittanje verkry onder 'n grondwet wat 'n modelvoorbeeld is van die uiterste vorm wat gemeenskapsoutonomie of kommunale verteenwoordiging kan aanneem.

Die eiland is reeds in die tyd van die antieke Griekse Ryk deur Griekse koloniste bewoon terwyl latere beheer oor die eiland agtereenvolgens deur die Romeine, die Germane en vanaf 1571 deur die Turke van die Ottomaanse Ryk uitgeoefen is (Commonwealth Institute 1978:3). Die Turke het gemeenskapsoutonomie in die vorm van die millet-stelsel aan die Griekse Cypriote verleen terwyl Turkse soldate op Cyprus gestasioneer is. Later het private Turkse koloniste ook die eiland begin bewoon en " (t)he new settlers were deliberately dispersed in groups in parts of all the main towns and in villages scattered round the coast" (Commonwealth Institute 1978:3 en Karouzis 1976).

As gevolg van die vreemde oorheersing en die uitbuiting van die Cypriotiese bevolking gedurende die volgende twee eeue deur korrupte Turkse administrators het die Griekse bevolking onder invloed van die Grieks Ortodokse Kerk in opstand gekom teen die Turke bewind. Dit het tot die begin van interne etniese konflik tussen Griekse en Turkse Cypriote gelei, welke konflik vererger is deur die lang en bloedige stryd en uiteindelijke sukses van Griekeland om homself te bevry van die beheer van die Ottomaanse Ryk (Loizos 1978:14). Brittanje het Cyprus in 1914 geannekseer en geadministreer tot die eiland se onafhanklikheid in 1960. Tot en met onafhanklikheid en selfs daarna het die konflik tussen die Griekse en Turkse Cypriote erger in intensiteit toegeneem en is die probleem vandag nog ver van 'n bevredigende oplossing af.

Die huidige bevolkingsamestelling van Cyprus is 77% Griekse Cypriote (+ 480 000), 18% Turkse Cypriote (+ 120 000) en 5% Britte,

Libanese en Armeniërs (+ 32 000) volgens die 1973 sensus (sien Commonwealth Institute 1978:2). Die Cyprusprobleem is egter nie slegs een van 'n klein Turkse minderheid teenoor 'n groot Griekse meerderheid op Cyprus nie. Dit word gekompliseer deur die feit dat die Griekse Cypriote op hul beurt 'n minderheidsgroep teenoor die Turke uitmaak in die oostelike gedeelte van die Middellandse See aangesien Cyprus geografies baie nader aan Turkye as aan Griekeland geleë is (sien die kaart van Cyprus, bylae 5). Die etniese probleem is dus een van 'n dubbele minderheid op Cyprus (Loizos 1978:15).

Die twee gemeenskappe het nooit werklik geïntegreer nie en het in verspreide groepies grootliks afsonderlik langs mekaar op die eiland ontwikkel (sien bylae 5). Groot spanning wat tot geweldpleging en bloedvergieting gelei het, het elke tien of twintig jaar gedurende die periode 1830 tot 1960 voorgekom (Loizos 1978:14). Gedurende hierdie tydperk het uiteenlopende aspirasies en eise in die twee gemeenskappe ontwikkel. Die Turkse Cypriote, deeglik bewus van hul getalleminderheid op die eiland, het toenemend begin aspireer na taxim of partisie waarvolgens hul 'n etnies homogene Turkse gebied op die noordelike punt van die eiland geëis het uit vrees vir andersinse oorheersing deur die Grieks-Cypriotiese meerderheid en/of Griekeland. Die Griekse Cypriote, deeglik bewus van hul getalleminderheid in dié oostelike Mediterense streek het toenemend geaspireer na enosis of politieke eenheid (samesmelting) met Griekeland uit vrees dat Turkye sy geografiese nabyheid aan Cyprus sal misbruik om die eiland te beset en te annekseer. Om so 'n potensiële vastrapplek vir Turkye te verhoed was hulle teen taxim vir die Turkse Cypriote gekant (Loizos 1976:15).

Tot en met onafhanklikheid het geen versoening moontlik geblyk te wees nie aangesien Griekeland en Turkye onderskeidelik die Grieks en Turks Cypriotiese standpunte onderskryf het. In hierdie atmosfeer het Brittanje 'n onafhanklikheidskonferensie in 1959 belê waar beide groepe kompromieë aangegaan het en 'n onafhanklikheidsgrondwet goedgekeur het.

Papastathopoulos beskryf die 1960 grondwet van Cyprus as "... a constitution born of fear and anxiety, a document of necessary compromises and above all a law of convenience rather than an embodiment of sound democratic principles" (1965:119).

Anders as in Estland die geval was, is die kommunale outonomie in Cyprus wat uit die grondwet voortgespruit het van die begin af deur albei partye met

groot huiwering aanvaar en was nie een van die twee juis gretig om dit in die praktyk toe te pas nie. Dit was 'n fatale begin vir 'n nuwe onafhanklike staat. Papastathopoulos se opmerking oor die feit dat die grondwet nie op goedgefundeerde demokratiese beginsels berus het nie verwys na die beginsel van gemeenskapsoutonomie en die starheid van die grondwet. Laasgenoemde kritiekpunt is geregverdig dog sy afkeur van die idee van gemeenskapsoutonomie spruit uit bevooroordeeldheid wat teen die einde van hierdie afdeling oor Cyprus behandel sal word.

4.8.2 Beskrywing

Die kompromie wat die grondwet van Cyprus teweeg gebring het, was dat die Griekse Cypriote minstens op amptelike vlak van enosis met Griekeland afgesien het ten gunste van die onafhanklikheid van Cyprus onder 'n Grieks-Turkse koalisieregering waarin die Griekse Cypriote deurgaans 'n effektiewe meerderheid sou hê wat tussen 60% en 70% gewissel het. Eweneens het die Turkse Cypriote afgesien van 'n openlike strewe na taxim ten gunste van gewaarborgde deelname aan en oorverteenvoordiging in 'n koalisieregering waarin die Grieks-Cypriotiese President en Turks-Cypriotiese Vise-president onder andere wedersydse finale vetos sou hê (Papastathopoulos 1965:132) terwyl die beginsels van gemeenskapsoutonomie in die vorm van afsonderlike "kommunale kamers" vir elk van die twee groepe ingestel is. Dié kamers sou slegs aangeleenthede van afsonderlike etniese belang reël, terwyl 'n gesamentlike parlement wat op proporsionele, etniese grondslag saamgestel is gemeenskaplike sake sou reël (Papastathopoulos 1965:124 ev). Die grondwet is geweldig gedetailleerd en die vernaamste bepalinge is soos volg.

4.8.2.1 Die Sentrale Uitvoerende Gesag

Die amp van President en Vise-president is deur die grondwet ingestel en daar is uitdruklik bepaal dat die President 'n Griekse Cyprioot sal wees, verkies deur die Griekse gemeenskap van Cyprus, terwyl die Vise-president 'n Turk moes wees, deur die Turkse gemeenskap verkies. Hulle beskik oor wedersydse bevoegdhede en vetoregte ten opsigte van gemeenskaplike sake en individuele bevoegdhede en vetoregte ten opsigte van sake wat hul onderskeie groepe raak (arts 46-53). Die Ministersraad bestaan uit 10 lede waarvan 7 deur die President en 3 deur die Vise-president aangewys is dog al die ministers moet deur

beide die President en Vice-president goedgekeur word. Een van die Turkse ministers moet een van die volgende portefeuljes beklee, naamlik buitelandse-, verdediging- of veiligheidsake (arts 54-60). Die wedersydse vetoreg tussen die President en die Vice-president het op die ou end daartoe bygedra dat die besluitnemingsproses totaal gestagneer het (Papastathopoulos 1965:133).

4.8.2.2 Die Sentrale Wetgewende Gesag

Die unikamerale Huis van Verteenwoordigers het bestaan uit 50 lede waarvan 30 Griekse en 20 Turkse Cypriote was, gekies deur hul onderskeie gemeenskappe op afsonderlike kieserslyste. Hulle sou slegs wetgewende beheer uitoefen oor sake van gemeenskaplike belang (art 62).

4.8.2.3 Die Kommunale Kamers

Aanvullend tot die Huis van Verteenwoordigers kon die Griekse en Turkse gemeenskappe elk 'n eie kommunale kamer kies om wetgewende beheer oor sake van uitsluitlike belang vir die betrokke groep uit te oefen (arts 86 en 87(1)). Die kamerverteenwoordigers mag nie lede van die sentrale Huis van Verteenwoordigers wees nie (arts 70 en 101). Die kamers is bevoeg om persoonlike belasting op lede van hul groep te hef dog die Huis behou die reg voor om dieselfde te doen (arts 87(1)(f) en 87(2)). Daarbenewens kry elke kamer 'n finansiële toekenning van die Huis in die verhouding 80% (Grieke) tot 20% (Turke). Aangeleenthede wat onder die jurisdiksie van die kamers val, sluit kulturele, sport-, welsyns-, verbruikers- en produsente-organisasies wat slegs lede uit een van die groepe het, in (art 89). Selfs munisipale funksies in munisipale gebiede waar slegs lede van een groep bly, sal onder die kamers ressorteer. Vir hierdie doel moes die stadsrade in die grootste stede op die eiland in twee verdeel, elk met 'n Griekse en 'n Turkse raad (art 173). Die kamers het uitvoerende en administratiewe beheerbevoegdhede gehad ten opsigte van dié sake waaroor hulle wetgewend kon optree (art 89(1)) en kon hulself ontbind na 'n meerderheidstem (art 98).

4.8.2.4 Die Sentrale Administrasie

Die samestelling van die sentrale administrasie en gewapende magte is ook tot in die fynste besonderhede gereël. Die staatsdiens en polisie sou bestaan uit 70% Grieke en 30% Turke, terwyl die weermag uit 60%

Grieke en 40% Turke sou bestaan (arts 123(1), 129-132). In gevalle waar die sentrale administrasie beheer oor eksklusief etniese funksies het, moes daardie beheer slegs deur lede van die betrokke groep uitgeoefen word (arts 89(3) en 123(3)). Verder is 'n "onafhanklike" Prokureur-generaal deur die President en 'n adjunk-Prokureur-generaal deur die Vise-president aangewys (arts 112-114) en is dieselfde werkswyse gevolg by die aanstelling van 'n Ouditeur- en adjunk-Ouditeur-generaal (arts 115-117), Rekenmeester- en adjunk-Rekenmeester-generaal (arts 126-128) en die Goewerneur en adjunk-Goewerneur van die Staatsbank (arts 118-121). Selfs uitsaaityd oor die radio en televisie is volledig in die Grondwet verdeel (art 171).

4.8.2.5 Die Staatsdienskommissie

Hierdie liggaam se samestelling en funksionering is selfs in nog meer detail uiteengesit. Dit sou bestaan uit 7 Griekse en 3 Turkse lede gesamentlik deur die President en Vise-president aangewys (art 124). Wat hul funksionering betref, is byvoorbeeld gespesifiseer dat 'n absolute meerderheid van stemme (insluitend twee Turkse stemme) voldoende is by 'n besluit oor die vul van 'n vakature in die staatsdiens (art 125(3)(2)). As slegs Turke by so 'n besluit betrokke is, is die prosedure dieselfde. As slegs Grieke daarby betrokke is, moet die absolute meerderheid minstens 4 Griekse stemme insluit (art 125(3)(3)). As 'n absolute meerderheidstem nie verkry kan word nie, sal die uitspraak van die konstitusionele hof daaroor bindend op die kommissie wees (art 125(3)(2)).

4.8.2.6 Die Regsprekende Gesag

'n Spesiale konstitusionele hof is ingestel bestaande uit een Griekse, een Turkse en een neutrale buitelandse regter. Laasgenoemde is President van die hof. Dié hof besluit oor sake van konstitusionele aard. Verder is 'n Hoërhof bestaande uit twee Griekse, een Turkse en een neutrale buitelandse regter ingestel. Laasgenoemde regter het twee stemme om dooiepunte te verhoed. Dié hof besluit oor jurisdiksionele aangeleenthede rakende die twee gemeenskappe en stel howe saam om sulke sake te besleg bestaande slegs uit lede van een groep of uit beide gemeenskappe afhangende van die behoefte wat ontstaan. Die kommunale kamers kon ook etniese howe saamstel om status- en godsdienstige geskille te besleg (arts 152-164).

4.8.2.7 Plaaslike Bestuur

Volgens die onafhanklikheidsooreenkoms van 1959 moes afsonderlike munisipaliteite op versoek van die Turkse Cypriote in die vyf grootste dorpe op die eiland gestig word nadat die President en die Vise-president oor die detail daarvan ooreengekom het (art (art 173(1))). Elke gemeenskap sou so sy eie raad kry terwyl 'n koördinerende raad ook saamgestel sou word bestaande uit twee Griekse en twee Turkse raadslede en 'n president deur middel van ooreenkoms aangewys. Dié koördinerende raad sou gemeenskaplike funksies vervul (art 173(2) en (3)).

4.8.3 Toepassing

Anders as wat in Estland die geval was, het die werklike toepassing van die stelsel verskil van die ideaal wat die opstellers van die grondwet daarvoor in gedagte gehad het. Soos hierbo reeds genoem is, was die inhoud van die grondwet 'n kompromie wat teensinnig deur beide partye aangegaan is. Papastathopoulos som die kern van hierdie probleem op in sy uitspraak dat "... since its establishment the organic law has not met with an atmosphere of co-operation and co-existence, but, on the contrary with an aura of mistrust and hatred and it was never actually given a chance to operate" (1965:134).

So byvoorbeeld het die Turkse Cypriote beweer dat die Griekse meerderheid nie die proporsionele samestelling van die staatsdiens, polisie en weermag uitgevoer het nie en dat president Makarios nie die bepalings met betrekking tot afsonderlike Turkse munisipale rade in die stede wou uitvoer nie (Adams 1966:484 en Stavrinides 1975:44). Die Turkse reaksie was om die mede-vetoreg van die Vise-president ten opsigte van gemeenskaplike sake te gebruik om uitvoerende besluite lam te lê. Dieselfde prosedure is gevolg in die Huis van Verteenwoordigers waar 'n meerderheid lede van elke groep byvoorbeeld nodig was om wetgewing met betrekking tot finansies, munisipale sake en verkiesings goed te keur (Stavrinides 1975:51). Die meerderheid van die Turkse groep in die Raad het eenvoudig teen sulke maatreëls gestem en so ook die wetgewende proses lamgelê (Adams 1968:484).

Drie jaar na onafhanklikheidswording was die staatkundige besluitnemingsproses in Cyprus totaal op 'n dooiepunt as gevolg van die steeds voort-

durende geskille tussen die twee groepe. Hierdie situasie is verder bemoeilik deur die feit dat art 182 van die grondwet bepaal het dat sekere gedeeltes van die grondwet nooit herroep kan word nie ("... cannot in any way be amended, whether by way of variation, addition or repeal ...") terwyl die res 'n meerderheid van sowel die Griekse as die Turkse groep in die Huis moes verkry.

President Makarios het teen die einde van 1963 ingrypende wysigings aan die grondwet voorgestel in 'n poging om uit die dooie punt te kom. Sy voorstelle het egter hoegenaamd nie rekening gehou met die Turkse aspirasies nie en was blatant gerig op die versterking van die posisie van die Griekse Cypriote (vgl Salih 1978, Papastathopoulos 1965:142 en Adams 1966:487). Die Turkse ministers het hul hierop (gedurende 1964) aan die kabinet en die Turkse lede hul aan die Huis onttrek, die Turkse Kommunale Kamer het ontbind en Turkse staatsamptenare het geweier om met hul Griekse eweknieë saam te werk (Commonwealth Institute 1978:4). Groot skaalse etniese konflik het op die eiland uitgebreek en VN- en ander troepe moes gestuur word om die situasie onder beheer te kry.

Drie jaar later, in Desember 1967, het die Turkse Cypriote eensydiglik 'n afsonderlike Turkse Administrasie op die Noordelike deel van die eiland tot stand gebring en in 1975 het hul die Turkse Gefedereerde Staat van Cyprus deur middel van 'n eensydige onafhanklikheidsverklaring uitgeroep. Besetting van die gebied is met behulp van 'n Turkse invalsmag bewerkstellig en Turkye was die enigste wat hierdie nuwe "staat" erken het. Turkye regverdig sy aandeel hierin deur te beweer dat 'n staatsgreep gedurende 1974 Griekse ekstremiste aan bewind gebring het wat enosis met Griekeland wou teweegbring (Commonwealth Institute 1978:5). Hierdie situasie het vandag nog nie wesenlik verander nie en sedert 1964 bestaan kommunale outonomie in Cyprus dus nie meer nie. Bylae 5 bevat 'n skets van die huidige verdeling tussen die twee gebiede.

4.8.4 Beoordeling

Menings oor die stelsel van kommunale outonomie en verteenwoordiging wat in Cyprus beproef is, is uiteenlopend van aard. Sommige kommentators beskou dit as 'n bewys van die ontoepasbaarheid van die tegniek van kommunale verteenwoordiging in die (veral moderne) samelewing. So beweer Papastathopoulos na aanleiding van La Ponce (1960:84) dat

"... communalism has again been proven not only unfit but also impractical for modern societies" (1965:144).

Hierdie kritiek is nie geregverdig nie soos hierbo reeds verduidelik is. Die skrywer beskou die tegniek as "ondemokraties" en probeer nie hard om 'n gebalanseerde evaluering van die feite te maak nie. Sy aanhaling van La Ponce is misplaas aangesien hy vroeër in sy artikel self La Ponce se standpunt in beter perspektief stel waar laasgenoemde sê dat " (i)t is remarkable that projects tending to the vertical division of the state have received little application in our day. If fully implemented, the Cypriot communal scheme may prove to be the only major exception. Communalism seems, insofar as the structure of the state is concerned, to belong to the past ... In a diluted way, so as to be acceptable to the modern state, it may be used to favour minorities which cannot find protection in a horizontal division of the state's structure" (Papastathopoulos 1965:125 en La Ponce 1960:96 - my beklemtoning).

Ander kommentaar is meer positief daaroor en beoordeel die grondwet teen die agtergrond van die tradisionele vyandskap en konflik in Cyprus. So sê Adams dat " (t)he framers of the constitution were faced with trying to find equitable solutions and pragmatic answers to the traditional problems of the past. It is apparent that these legalists did heed the warnings of history in as much as they were wise enough not to force traditional enmities immediately together in the institutional framework of the first Republic. Thus the constitution recognized and perpetuated the historic separateness of the two ethnic communities on the island" (1966:475-6).

Hierdie skeiding tussen die twee groepe het egter ook die kiem van sy eie ondergang ingehou aangesien daar geen meganisme in die grondwet ingebou is om 'n groter mate van integrasie tussen die groepe te probeer bewerkstellig nie. Enige wegbeweging van die afsonderlike strukture sou nie vir die Turkse Cypriote aanvaarbaar wees nie aangesien hulle "... feel that such measures protect their very existence" (Adams 1966:476).

Dit wil voorkom asof die vernaamste redes vir die mislukking van kommunale verteenwoordiging en outonomie in Cyprus, die volgende was.

Eerstens was die grondwet 'n kompromie "... which a majority of the islanders obviously did not then or now desire" (The Economist 4.1.1964). Dit was die Grieks Cypriotiese groep wat die meeste toegewings aan hul Turkse eilandgenote moes maak en veral drie sake het hul gepla:

1. die Turkse oorverteenvoordiging van 30% tot 40% in die owerheidstrukture teenoor hul 18% aandeel in die bevolkingsamestelling;
2. die toegewings om afsonderlike Turkse beheer oor hul eie gebiede in die grootste dorpe toe te laat; en
3. die vetoreg van die Turkse Vise-president en Turkse lede in die Huis van Verteenvoordigers.

Hierdie bedenkinge oor hul toegewings het gelei tot die versuim van die Griekse Cypriote in die regering (onder leiding van Aartsbiskop Makarios) om die bepalinge van die grondwet te implementeer en dit het tot ontevredenheid onder die Turkse groep gelei.

Tweedens was die grondwet baie onbuigsaam deurdat sekere bepalinge glad nie en ander baie moeilik verander kon word. Die grondwet was dus nie dinamies genoeg om tred te hou met veranderinge in die samelewing nie. De Smith beweer dat hierdie grondwet die mees onbuigsame in die wêreld was terwyl dit nog in sy oorspronklike vorm van toepassing was (1964:285. Sien ook Tornaritis 1974:52).

Derdens was die inhoud van die grondwet té gekompliseerd en gedetailleerd. Baie sake kon uitgelaat of in ander wetgewing vervat gewees het (Adams 1966: 488).

Die meeste kommentators is egter van mening dat die mislukking van kommunale verteenwoordiging op Cyprus nié gewyt kan word aan die gebruik van die tegniek self nie. Adams beweer byvoorbeeld dat " (i)f one considers the examples of Switzerland, Belgium and Lebanon, among others, the communal distinction on Cyprus is theoretically no bar to political continuation. Had there been a sincere desire to make the first constitution work, it might have become an avenue to peace and stability on the troubled island. The stark reality ... is, however that communal hatred and bloodshed have progressed to the point that compromises of yesteryear cannot be applied to the problems of today ..." (1966:489).

In dieselfde trant haal Stavrinides 'n uitspraak aan van die neutrale president van die Konstitusionele Hof, dr Ernst Forsthoff van Heidelberg, West-Duitsland, wat opgemerk het dat " (e)very constitution can have its

peculiar problems. There is no constitution in the world which has not got its particular problems and difficulties. This is primarily a question of goodwill. If there is goodwill a constitution can be implemented, and the Constitution (of Cyprus) is capable of being implemented" (Stavrinides 1975:54).

'n Ander kommentator beweer dat "... whatever its defects, the Constitution did correspond to the actual state of affairs on the island, where each ethnic community lived separately within the major towns, worked in separate enterprises and conducted its daily life within the confines of its own group. A disinterested observer may find the Constitution excessively detailed and uncertain on such basic points as the protection of Turkish Cypriot rights; yet the Constitution might have worked, despite the limitations its drafting imposed, had the two communities shown a greater willingness to cooperate with each other" (Stavrinides 1975:55).

Dit wil voorkom asof die grondwet in die politieke klimaat van die jare net na onafhanklikheid in Cyprus gedoem was tot mislukking (Stavrinides 1975:55. Sien oor die algemeen ook Polyvios 1974, Poliviou 1976, Kyriakides 1968 en McWhinney 1966:76-80, 131-132).

'n Meer suksesvolle poging tot verlening van gemeenskapsoutonomie is steeds in België aan die gang. Dit word vervolgens behandel.

4.9 GEMEENSKAPSOUTONOMIE IN BELGIË

4.9.1 Agtergrondoorsig

België is 'n bekende voorbeeld van 'n kultureel diverse samelewing waaroor al baie geskryf is (sien onder andere Van den Brande 1974, Luykx 1978, Goell 1974, De Nolf 1968, Kelly 1969, Lorwin 1970, Huyse 1970, Coppieters 1974 en Lijphart 1977(c). Die land word beskou as die digbevolkste nywerheidsamelewing in Europa. Die grondwet erken drie gemeenskappe, te wete die Vlaamse, Franse en Duitssprekende gemeenskappe (art 1). Die Vlaminge maak 61.2% van die totale aantal Belgiese burgers van ongeveer 10 miljoen in die staat uit, terwyl die Franse (Wale) 38% en die Duitssprekende groep slegs 0,6% uitmaak (Van Haegendoren 1978:22 en die Belgiese Nasionale Instituut vir Statistiek 1978). Etniese konflik tussen die drie

gemeenskappe kom al in België voor sedert die begin van die Westerse jaartelling toe Keltiese en Frankies-Germaanse stamme vanuit die noorde van Europa gestuit het teen die Romaanse kultuur van die Romeine wat uit die suide noordwaarts versprei het (Inbel 1977:16). Hierdie klassieke kulturele grens- ("frontier") situasie het in die middel van die gebied wat vandag as België bekend staan ontwikkel en 'n fisiese taalgrens tussen Nederlands (noord) en Frans (suid) teweeggebring. Hierdie taalgrens bestaan vandag feitlik nog onveranderd sedert ongeveer 410 nC (De Meeus 1962:30. Sien die kaart aangeheg as bylae 6).

België is vandag in 4 taalgebiede verdeel, te wete die Vlaamse gebied (Vlaandere) noord van die taalgrens bestaande uit 4 administratiewe provinsies; die Franse gebied (Wallonië) suid van die taalgrens, ook bestaande uit 4 administratiewe provinsies; die klein Duitstalige gebied suid-oos van die taalgrens by Duitsland; en die tweetalige gebied Brussel (Vlaams en Frans) wat die hoofstad vorm en net noord van die taalgrens in Vlaamse gebied in die tweetalige provinsie Brabant geleë is (sien bylae 6). Die taalgebiede het feitlik 'n 100% homogene bevolking (Vlaamse Ensiklopedie 1973:1563) met die uitsondering van Brussel waar ongeveer 20% Vlaamssprekendes, 55% Franssprekendes en 25% vreemdelinge, hoofsaaklik van Turkse, Marokkaanse, Spaanse en Italiaanse oorsprong woon. (Van Haegendoren 1977:23 en die Belgiese Nasionale Instituut vir Statistiek 1978).

Soos gewoonlik in 'n plurale samelewing gebeur, het die kulturele verskille tussen die hoofgroepe in België ook met sosio-ekonomiese en politieke verskille ooreengeval deurdat die Franse oorspronklik die sosio-ekonomiese, politieke en kulturele elites en die Vlaminge die ondergeskikte middel- en laer klasse uitgemaak het. Nederlands is eers op 'n laat stadium (1873-1898) naas Frans as amptelike taal erken (Luykx 1978:161). Die konflik tussen die Vlaminge en die Wale het dikwels 'n sosio-ekonomiese ondertoon gehad, dog die primêre oorsaak was verskillende etniese faktore wat op verskillende stadia in België se geskiedenis na vore gekom het, naamlik godsdiens, taal, kultuur en opvoeding.

So het godsdienstwiste met Nederland uiteindelik gelei tot die totstandkoming van België as onafhanklike staat in 1830 (Luykx 1978:35) deurdat 'n tydelike wapenstilstand en alliansie tussen Vlaamse en Waalse Katolieke die oorsaak van 'n opstand teen die Calvinistiese regering in Nederland was. Die samevoeging van hierdie twee uiteenlopende groepe en tradisionele vyande het 'n

"kunsmatige" politieke eenheid, naamlik België, tot gevolg gehad. Slegs die gesamentlike weerstand teen 'n gemeenskaplike Calvinistiese "vyand" in Nederland het België as nuwe staat in Europa gedurende sy aanvangsjare in stand gehou. Op daardie tydstip was België nog 'n volledige Franse staat (Luykx 1978:114 ev), dog onmiddellik na onafhanklikheid het die Vlaminge al begin om volle burgerregte van die Wale te eis. Hierdie stryd is deurlopend nog aan die gang dog verskil op die onderskeie samelewings-terreine. Gedurende die afgelope aantal jare is die Vlaminge sowel op politieke as ekonomiese vlak die dominante groep (Van Haegendoren 1977, Ruys 1972, Fonteyn 1979).

Beheer oor die onderwys het in die periode onmiddellik na die Tweede Wêreldoorlog die fokus van konflik tussen Katolieke en Liberales in België gevorm totdat 'n skoolpakt tussen die betrokke partye in 1958 vrede bewerkstellig het (Luykx 1978:488). Gedurende 1962-65 is onderwys- en taalprobleme gekombineer toe die splitsing van die Katolieke Universiteit van Leuven (die prestige universiteit in België) in afsonderlike Franse en Nederlandse afdelings die politieke besluitnemingsproses en selfs 'n verkiesing in die land oorheers het. Vanaf 1963 tot 1980 was die grootste enkele verdelingsfaktor in die Belgiese politiek die sogenaamd "kommunitêre" probleem wat 'n totale herbesinning oor die verhouding tussen die twee dominante gemeenskappe in België tot gevolg gehad het. 'n Proses van grondwetshersiening wat uiteindelik in 1980 uitgeloop het op ingrypende staatsvorminge aan die politieke strukture in die land is in 1963 van stapel gestuur en is op die oomblik slegs gedeeltelik afgehandel (sien Senelle 1978 en 1979). Twee aangeleenthede het hierdie proses van staatkundige hervorming oorheers, naamlik die verlening van gemeenskapsoutonomie aan elkeen van die erkende gemeenskappe in België en die posisie wat die tweetalige gebied Brussel in die beoogde nuwe politieke stelsel behoort in te neem. Slegs die verlening van outonomie is op die oomblik in beginsel uitgepluis terwyl Brussel steeds 'n knelpunt bly wat nog opgelos moet word. Laasgenoemde sal kortliks behandel word terwyl die nuwe Belgiese stelsel van gemeenskapsoutonomie meer aandag sal geniet.

4.9.2 Die Stryd rondom Brussel

Alhoewel die vraag watter rol Brussel in die nuwe Belgiese staatkundige struktuur gaan innneem ten nouste verband hou met die sogenaamde kommunitêre vraagstuk, kan die twee vraagstukke tog analities en in die praktyk geskei word. Trouens, dit was wat die derde Martensregering gedurende

1980 moes doen in 'n poging om beginselkonsensus oor gemeenskapsoutonomie vir die drie erkende etniese groepe in België met die vereiste twee-derde meerderheid in die parlement goedgekeur te kry. Daar is ooreengekom dat die vraagstuk van Brussel op 'n later stadium ter sprake sal kom, terwyl die kwessie van gemeenskapsoutonomie gedurende 1980 grootliks afgehandel sou word.

Die probleem rondom Brussel spruit daaruit voort dat die stad in Vlaamse grondgebied geleë is (Coppieters 1974:5) dog tradisioneel deur Franssprekende Wale gedomineer word. Minstens 55% van die inwoners van Brussel is Franse terwyl die laerklas vreemdelinge die tweede grootste groep vorm (25%) en so vinnig verfrans dat Nederlandssprekendes slegs 20% van die inwoners uitmaak teenoor die 80% Franssprekende inwoners. Heelwat Vlaminge verfrans ook in Brussel (Monteyne 1972:29) en die Vlaamse posisie verswak gedurig vis-à-vis 'n versterking van die Franse posisie in die hoofstad. Hierdie verskynsel veroorsaak dat die verfransingsinvloed van Brussel verder in Vlaandere uitbrei soos sy inwoners na nuwe voorstede (steeds in Vlaamse gebied) trek (De Standaard 30.4.-1.5.1980). Flamingante (ekstremistiese Vlaminge) beskryf die Brusselprobleem as die groter wordende Franse olievlek in Vlaandere wat veral na die suide versprei waar die taalgrens en die Waalse gebied slegs enkele kilometers suid van Brussel verbyloop en die Franse poog om 'n aansluiting tussen Brussel en Wallonië te bewerkstellig. Teen die uitbreiding van Franse invloed in Vlaandere verset die Vlaminge hul geweldig sterk (De Witte 1976:13 en 23).

Brussel is teoreties 'n tweetalige gebied, dog Nederlands delf in die praktyk die onderspit teenoor die sterk Franse invloed in die stad (Wilmars 1971:10). Ten spyte hiervan beskou die tipiese Brusselaar hom nie as 'n Waal of Vlaming nie dog as 'n Brusselaar met 'n tweeslagtige kultuurinvloed. Die feit dat Brussel die uitvoerende hoofstad van die Europese Gemeenskap is (sien De Witte 1967), word deur die Brusselaar as verdere regverdiging gebruik vir die unieke status wat Brussel in België en Europa bekleed en behoort te bekleed (Wilmars 1971:8).

Dit lei tot die Brusselse aanspraak dat dié gebied in 'n toekomstige federale bedeling in België op dieselfde vlak as Vlaandere en Wallonië behandel moet word en een van drie konstituerende komponente moet wees. Wallonië steun dié aanspraak aangesien die dominante Franse groep in Brussel 'n potensiële bondgenoot is teen die Vlaminge terwyl Vlaandere (waarskynlik tereg) besef dat die Vlaminge in so 'n stelsel in die minderheid sal wees. Die persentasie Vlaminge in België is daarenteen in totaal(61%) veel meer as die Franse in

Brussel en Wallonië tesame (38%). Vlaandere eis 'n federale bedeling met slegs twee gelyke komponente (Vlaandere en Wallonië) terwyl die gebied Brussel 'n voorkeursposisie in so 'n bedeling sal kry insluitend 'n groot mate van outonomie. Hierdie uiteenlopende standpunte kon dusver nog nie met mekaar versoen word nie en in 'n poging om daadwerklik vordering met die herstrukturering van die Belgiese staat van 'n unitêre na 'n federale staat te maak, is gedurende 1980 besluit om Brussel se posisie later te behandel (De Standaard 25.4.1980). 'n Ekonomiese krisis in België het tot dusver hierdie debat op die agtergrond gehou.

Brussel word beheer deur 'n metropolitaanse plaaslike owerheid wat 'n Agglomerasieraad genoem word (sien die uiteensetting hiervan in die afdeling oor die kulturele beskerming in Brussel). Aanvullend hiertoe bestaan daar ook 'n adviserende Brusselse Gewestraad (gebiedsraad) wat geen effektiewe funksies het nie. Dit is juis die status van hierdie raad wat die Brusselse twisappel tussen die verskillende groepe in België uitmaak (sien Senelle 1978:253-274 asook De Witte 1976:21 in dié verband).

4.9.3 Gemeenskapsoutonomie

Uit die agtergrondoorsig en bespreking van die vraagstuk met betrekking tot Brussel is dit duidelik dat die etniese konflik in België (veral tussen die Vlaamse en Waalse groepe) baie diep wortels in die Belgiese geskiedenis het. Soos die geval in Cyprus was, het hierdie twee hoofgroepe as afsonderlike nasies langs mekaar in dieselfde land ontwikkel (Stephenson 1972:523). Mededingende Vlaamse en Waalse nasionalisme was so sterk in die verlede dat die standpunt dat België 'n kunsmatige staat is en dat daar eintlik geen ware Belge is nie, telkens al geopper is (Delan en ander 1973:1999 en Paardekoper 1977). Hierdie "kunsmatige" staat het egter vir 140 jaar lank binne 'n unitêre staatstruktuur 'n balans van konflikte gehandhaaf wat menige kommentator verstom het (Van den Brande 1967 en Dunn 1974). As gevolg van 'n geleidelike demografiese, ekonomiese en politieke magsverskuiwing van die Franse groep na die Vlaamse groep (sien Fisher en ander 1978 en Fondation André Renard 1971) het omstandighede gedurende die sestigerjare die regering egter genoop om wesentlike wysigings aan die grondwet aan te bring ten einde beide groepe se aspirasies tot outonomie te bevredig:

" The drive for more cultural autonomy has broad-based support in both regions: for the Flemish it is a logical outcome of a century-old movement to win social and economic control of their

destiny; for the Walloons it is a recent reaction to a perceived imperialism by the rapidly increasing Flemish majority ..."
(Stephenson 1972:507).

Die kompromie wat in 1980 bereik is, word in die Belgiese grondwet gemeenskapsoutonomie genoem en bestaan uit 'n kombinasie van territoriale en persoonlike outonomie wat in die praktyk slegs 'n de iure bevestiging is van die de facto gebruike wat met verloop van tyd begin ontwikkel het in beide Vlaandere en Wallonië (Van de Kerckhove 1972:235 ev).

Gemeenskapsoutonomie word in die Belgiese grondwet aan die Vlaamse, Franse en Duitssprekende gemeenskappe in die land ten opsigte van wat as "kultuur- en persoonsgebonde materies" omskryf word, verleen (art 3(ter) en 59(bis)). Die belangrikste gevolg van hierdie stelsel van outonomie is dat die desentralisasie van die Belgiese staat van 'n gesentraliseerde unitêre staat na 'n federale staat nog 'n stappie verder gevoer is. Sekere elemente van hierdie desentralisasieproses oorskry egter geografiese grense en is daarom relevant tot hierdie studie. Die belangrikste aspekte van gemeenskapsoutonomie in België is die daarstelling van (wetgewende) gemeenskapsrade vir elk van die drie erkende groepe en (uitvoerende) eksekutiewe om die implementering van die stelsel te behartig (sien die twee wette tot hervorming der instellings, goedgekeur op 8.8.1980 en gepubliseer in die Belgiese Staatsblad van 15.9.1980)*.

4.9.3.1 Die Gemeenskapsrade en die Waalse Gewestraad

Op versoek van die drie onderskeie gemeenskappe is daar verskille tussen die rade wat vir die doeleindes van gemeenskapsoutonomie ingestel is. Die Vlaminge wou 'n Vlaamse Gemeenskapsraad hê wat enersyds bevoegdhede sou uitoefen oor die sogenaamde kultuur- en persoonsgebonde sake rakende Vlaminge in die Vlaamse gebied, die tweetalige gebied Brussel en sekere plaaslike owerheidsgebiede in Wallonië waar spesiale (opvoedkundige en kulturele) fasiliteite as vergunning vir die enkele Vlaminge wat daar woon, toegelaat is. Andersyds oefen dié raad ook bevoegdhede uit ten opsigte van sekere geografies georiënteerde funksies in die Vlaamse gebied met die uitsondering van Brussel waar hierdie funksies deur die Brusselse plaaslike owerheid behartig word (art 1(1), besondere wet).

*Die een wet is met 'n gewone meerderheid en die ander met 'n besondere (twee-derde) meerderheid in die parlement aanvaar, volgens grondwetvereistes.

Die Franse groep het twee afsonderlike rade verkies: 'n Gemeenskapsraad wat soos die Vlaamse raad beheer sou uitoefen oor sake van Franse Belge wat as kultuur- en persoonsgebonde sake beskou word in die Waalse gebied, die gebied Brussel in Vlaandere en sekere plaaslike owerheidsgebiede in Vlaandere waar opvoedkundige en kulturele fasiliteite vir die enkele Franse inwoners vergun word (art (1)(2), besondere wet). Daarby wou die Wale egter 'n afsonderlike streeksraad, die Waalse Gewestraad hê om geografies gebonde funksies in dié streek te verrig (sien Piot 1975). Indien die Wale dit later sou verkies, kan die Franse Gemeenskapsraad die Waalse Gewestraad se funksies oorneem. Dit sal die owerheidstrukture in Wallonië vereenvoudig (art 1(3) en (4), besondere wet).

Die Duitstalige gemeenskap het 'n Gemeenskapsraad vir die Duitse gebied op grootliks dieselfde patroon as die Vlaminge gekry (art 59(ter), grondwet) en om hierdie rede, asook die feit dat die Duitssprekende Belge so 'n klein getalleminderheid vorm, word verder slegs op die Franse en Vlaamse groepe se instellings gekonsentreer (sien Senelle 1978:235 ev en Rat der deutschen Kulturgemeinschaft 1978 vir 'n ontleding van hierdie raad wat 'n bietjie meer bevoegdhede as die ander rade verkry het hoewel sy wetgewing nog nie die krag van wet het nie. Dit sal egter waarskynlik binnekort gebeur - De Standaard 22/3 November 1980).

Die Vlaamse en Franse Gemeenskapsrade en die Waalse Gewestraad bestaan uit onderskeidelik die Vlaamse en Franse senatore in die Hoërhuis wat direk deur die onderskeie kieserskorpse verkies word (arts 24 en 25, besondere wet. Sien die bespreking van die parlement hieronder). Die bevoegdhede van die rade word breedvoerig in hoofstuk 7 uiteengesit (sien arts 4-23, besondere wet). Dekrete van die rade het die krag van wet en kan bestaande wetgewing wysig of vervang (art 19, besondere wet).

4.9.3.2 Die Eksekutiewe

Die drie rade kies elk 'n uitvoerende bestuur genaamd 'n eksekutief met vaste verteenwoordigers uit Brussel op elk van die Vlaamse en Franse eksekutiewe (arts 60 en 63, besondere wet). 'n Persoon mag nie gelyktydig op die sentrale kabinet en op die eksekutiewe van een van die drie rade dien nie (art 61, besondere wet). Die lede van die eksekutief is (soos 'n Westminsterkabinet) gesamentlik en afsonderlik verantwoordelik aan die raad self (art 70, besondere wet) en mosies van wantroue kan in die eksekutief of een of meer lede daarvan aanvaar word (art 71, besondere wet).

Die lede van die Vlaamse Raad en Eksekutief wat uit Brussel afkomstig is, het slegs 'n adviserende stem wanneer die raad en eksekutief oor sake van uitsluitlike belang vir die Vlaamse gebied besluit (art 50 en 76, besondere wet). Die Waalse Gewestraad wat sake rakende die gebied Wallonië beheer, het nie verteenwoordigers uit Brussel op die raad of eksekutief nie, dog die posisie sou dieselfde as by die Vlaminge wees indien die Franse Gemeenskapsraad ooit die Waalse Gewestraad se funksies sou oorneem. Beide eksekutiewe van die Vlaamse en Franse Gemeenskapsrade het 'n onteieningsbevoegdheid in Brussel met betrekking tot sekere kulturele aangeleenthede rakende hul onderskeie groepe in dié hoofstad-gebied (art 79, besondere wet).

'n Aanbeveling van die eksekutief is nodig vir 'n sentrale kabinetsbesluit om grense van plaaslike owerhede in die eksekutief se regsgebied te wysig of sulke owerhede te amalgameer. Dieselfde moet gebeur indien die kabinet internasionale kulturele ooreenkomste wil aangaan (arts 80 en 81, besondere wet). In dié gevalle sal die kabinetsbesluit dus slegs 'n formaliteit wees.

Ander bevoegdhede van die eksekutiewe sluit in die opstel van ontwerpdekrete (wetgewing) en Koninklike Besluite (proklamasies) oor aangeleenthede binne hul bevoegdheid, die verdeling van hul begrotings, die opstel en koördinerings van beleidsmaatreëls en die implementering daarvan ten opsigte van die lede van hul onderskeie gemeenskappe of inwoners van hul regsgebiede (art 83, besondere wet).

Besluite van die eksekutiewe moet in die Belgiese Staatsblad gepubliseer word soos trouens ook die dekrete deur die onderskeie rade uitgevaardig (art 84, besondere wet).

Elke eksekutief beskik oor sy eie instellings, administrasie en personeel en besoldiging van amptenare vind plaas uit die begroting van die betrokke gemeenskap of gebied (arts 87(1) en 89, besondere wet).

4.9.3.3 Finansiering

Die finansiering van die onderskeie Gemeenskappe geskied op hoofsaaklik vier maniere.

1) Direkte subsidies uit die nasionale begroting

Hierdie subsidiëring deur die sentrale regering geskied op 'n driedelige grondslag. Een derde van die bedrag word bereken op grond van die bevolking van elke gebied, nog 'n derde op grond van die oppervlakte van die gebied en die laaste derde op grond van die persoonlike belasting wat in elke gebied ingevorder word (art 5, gewone wet). Hierdie formule is onderhewig aan hersiening. Die rede waarom so 'n ingewikkelde formule gebruik word, is die feit dat die oppervlakte van Wallonië groter as Vlaandere is dog Vlaandere oor meer inwoners en 'n sterker ekonomie beskik en weier om Wallonië te subsidieer of om minder uit die Belgiese skatkis terug te kry as wat hulle daarin stort (sien Van Haegendoren 1977).

2) Eie fiskaliteit

Vanaf 1982 sal die Rade hul eie heffings kan plaas of belastings kan hef op sekere sake (art 12, gewone wet). Tot op daardie tydstip word die inkomste hieruit aan hulle oorbetaal. Die sake wat ter sprake is, word almal geag sogenaamde kultuur- of persoonsgebonde aangeleenthede te wees en sluit die volgende bronne van inkomste in:

- radio en televisiebelasting - gehef op die punt waar die toestel gebruik word;
- verkeersbelasting op motors - gehef op die woonplek van die eienaar;
- wedrenbelasting - gehef op die plek waar dit plaasvind;
- grondbelasting - gehef op die punt waar dit geleë is;
- hereregte - gehef op die punt waar die eiendom geleë is; en
- boedelbelasting - gehef op die woonplek van die oorledene;
- persoonlike belasting - gehef op die woonplek van die persoon (art 11(2) gewone wet).

3) Eie nie-fiskale middele

Hierdie finansieringsbron behels die opbrengs van gelde wat gehef word vir sekere kultureel of persoonsgebonde funksies/dienste wat die verskillende rade kan lewer (art 2, gewone wet).

4) Lenings

(art 1, gewone wet).

4.9.3.4 Die Provinsies

Soos hierbo verduidelik (afdeling 4.9.1), bestaan die Vlaamse en Franse taalgebiede elk uit 4 administratiewe provinsies volgens die patroon van die Franse département (Mast 1977:273-300). Hierdie provinsies dien as verdere gedesentraliseerde owerheidsorgane wat plaaslike owerhede en streeksaangeleenthede in hul onderskeie regsgebiede namens die Vlaamse Gemeenskapsraad en die Waalse Gewestraad beheer. Hulle bestaan uit sowel wetgewende as uitvoerende en administratiewe organe dog met die groter mate van prominensie van die Gemeenskaps- en Gewestrade sal dié wetgewende liggame waarskynlik later tot niet gemaak word.

4.9.3.5 Kulturele beskerming in Brussel

Brussel is 'n metropolitaanse owerheid wat in die Belgiese terminologie 'n agglomerasie genoem word (wet van 26.7.71). Die Brusselse Agglomerasieraad het in 1971 uit 83 lede bestaan waarvan 52 Frans - en 31 Nederlands-sprekende lede was (Agglomération de Bruxelles 1974 en 1979). Kandidate vir en lede van die Agglomerasieraad moet hul taal-affiliasie soos vasgestel deur die taal waarin hul identiteitsdokumente uitgereik is, bekendmaak en dit word op alle dokumente waar hulle ter sprake kom aangedui (arts 62 en 63, wet van 26.7.71). Die Vlaminge geniet nie vaste verteenwoordiging in die Agglomerasieraad nie. Die Vlaamse minderheid in die raad word beskerm deur 'n tegniek wat die alarmbelprosedure genoem word (art 108(3)(3) van die grondwet en art 71 van die wet van 26.7.71). Hierdeur word 75% van die lede van 'n spesifieke taalgroep in die raad (selfs die Franse groep indien hul dit sou wou doen) toegelaat om 'n gemotiveerde mosie by die raad in te dien dat 'n ander spesifieke voorstel in die raad die goeie verhoudinge tussen die taalgroepe kan versteur. In so 'n geval moet die uitvoerende bestuur van die raad (bestaande uit 6 Franse, 6 Vlaamse lede en 'n voorsitter) binne dertig dae besluit of die gewraakte voorstel deurgevoer, gewysig of laat vaar gaan word. Indien daar met die voorstel voortgegaan word, kan die Koning op advies van die Ministersraad weier om so 'n dekreet of regulasie te onderteken en dit dus vernietig (Mast 1977:387). Hierdie prosedure kan slegs een keer tydens die bespreking van 'n voorstel gebruik word (art 71 van die wet van 26.7.71).

Aanvullend tot die alarmbelprosedure bestaan daar twee kultuurkommissies (Franse en Vlaamse kommissies) in Brussel asook 'n sogenaamde verenigde kommissie om sake van gemeenskaplike belang te koördineer (Bauwens 1978 en De Loof 1972). Die kommissies het dekretale en regulerende bevoegdhede, dog dié mag nie in stryd met 'n parlementswet of dekreet van een van die Gemeenskapsrade wees nie (art 74 van die wet van 26.7.71). In die praktyk is hierdie afsonderlike kultuurkommissies slegs plaaslike uitvoerende en ontwikkelingsorgane van die onderskeie Gemeenskapsrade. Die Franse kommissie is baie onaktief aangesien die Franse kultuur in Brussel dominant is en daar nie 'n behoefte tot stimulering daarvan bestaan nie. Die kommissie vir die Vlaminge is baie aktief, dog sukkel met fondse om sy werk doeltreffend verrig te kry (De Witte 1976: 51, asook Nederlandse Commissie voor de Cultuur van de Brusselse Agglomeratie ongedateerd).

Elke kommissie bestaan uit 11 lede verkies deur die lede van die betrokke taalgroep in die Agglomerasieraad (art 75 van die wet van 26.7.71). Slegs een derde van die lede mag agglomerasieraadslede wees terwyl die res gewoonlik Franse en Vlaamse kulturele aktiviste is. Die bevoegdhede van hierdie rade sluit volle beheer oor opvoeding, kulturele, sport- en ontspanningsbedrywighede van hulle onderskeie groepe in asook die maak van aanbevelings in dié verband aan die Parlement, die onderskeie Gemeenskapsrade en plaaslike owerhede waar die lede van hul groep relevante belange het. Oor die algemeen moet hulle die stimulering van die besondere groep se kultuur behartig en bevorder (Mast 1977:389). Hiervoor ontvang hulle subsidies van die Gemeenskapsrade en die Agglomerasieraad.

Die verenigde kommissie vergader baie selde aangesien opvoedkundige, kulturele en persoonsgebonde sake as afsonderlike belange van die verskillende groepe beskou word. Indien hulle wel vergader, word besluite by meerderheidstem in elke taalgroep geneem.

4.9.3.6 Kulturele beskerming in die sentrale owerheidsorgane

- Parlement

Soos hierbo genoem, bestaan die Gemeenskapsrade en die Waalse Gewestraad uit dié senatore wat direk deur die kiesers gekies word. Die Belgiese Parlement bestaan naamlik eerstens uit 'n Laerhuis, die Kamer van Volksverteenwoordigers waarvan die lede direk deur die kiesers op 'n algemene kieserslys gebaseer op administratiewe provinsiale grondslag verkies word.

Die provinsies is volgens taalgebiede ingedeel en die kultuurgroepe in België is dus verseker van vaste verteenwoordiging in die Kamer en die Senaat (arts 48 en 51, grondwet). Die Senaat vorm die Hoërhuis en bestaan uit sowel direk verkose as indirek verkose senatore (art 53, grondwet). Tradisioneel is die Senaat 'n onafhanklike wetgewende instelling (Mast 1975:158). Die Parlement beheer sake wat nié aan die Gemeenskaps- en Gewestrade oorgedra is nie, naamlik alles wat as gemeenskaplik tussen die verskillende groepe beskou word (sien hoofstuk 7 hieronder).

Elke lid van die parlement word op 'n Franse of Nederlandse taalrol ingeskryf afhangende daarvan of hy in Vlaamse of Waalse gebied verkies is (Van Assche 1972). Hierdie proses is outomaties. Lede wat egter in die tweetalige gebied Brussel verkies is, kan kies op welke taalrol hul geplaas wil word. Dit sluit in sowel Kamerlede en Senatore direk verkies in Brussel as Senatore wat op 'n indirekte wyse verkies is. Dié lede oefen hul keuses uit deur die ampseed as parlamentslid in die taal van sy keuse af te lê (Mast 1975:115).

Hierdie indeling in taalrolle word vir drie doeleindes gebruik (art 32(bis), grondwet gelees met hoofstuk 1 van die wet van 3.7.71):

- 1) die samestelling van die Gemeenskapsrade soos hierbo verduidelik (art 59(bis)(1), grondwet);
- 2) die aanname van wetgewing in dié Parlement wat 'n besondere meerderheid vereis. Dit sluit in gevalle soos die verandering van die taalgrense en die bevoegdhede van die Gemeenskapsrade (sien byvoorbeeld arts 1,3(bis), 59(bis) en 107(4), grondwet). So 'n besondere meerderheid behels dat die meerderheid van die lede van die betrokke taalgroep tydens die stemming teenwoordig moet wees en dat die wetsontwerp met 'n twee-derde meerderheid van die uitgebragte stemme goedgekeur moet word;
- 3) die alarmbelprosedure wat in die uiteensetting van die kulturele beskermingstegnieke in Brussel verduidelik is (afdeling 4.9.3.5 hierbo en art 38(bis), grondwet).

Volgens die uitslag van die 1978-verkiesing in België is daar 121 Nederlandse en 91 Franse Kamerlede op die onderskeie taalrolle, teenoor 101 Nederlandse en 81 Franse Senatore (Belgiese Nasionale Instituut vir Statistiek 1978).

- Kabinet

Die grondwet bepaal dat die Ministersraad (Kabinet) eweveel Nederlands- as Franssprekende ministers moet bevat, met die uitsondering van die Eerste Minister (art 86(bis), grondwet).

- Staatsadministrasie

Amptenare in die sentrale Belgiese administrasie word in 5 kategorieë ingedeel. Die laagste 4 bestaan uit amptenare wat óf op 'n Nederlandse of op 'n Franse taalrol ingeskryf is terwyl die hoogste "kader" (direkteur of hoër) op eie versoek op een van drie rolle ingeskryf kan word, naamlik 'n Franse, Nederlandse of tweetalige rol (wet van 18.7.1966. Sien ook Mast 1977:152). Die koning bepaal die getallevaardhouding tussen die verskillende taalkaders van geval tot geval. Sowel 'n Frans- as Nederlandssprekende amptenaar word sover moontlik in alle afdelings van die administrasie aangestel behalwe waar dienste slegs aan een van die groepe gelewer word (Mast 1977:153).

4.9.4 Beoordeling

Dit is nie moontlik om op hierdie stadium 'n grondige evaluering te maak van die graad van sukses van die Belgiese poging om 'n vorm van gemeenskapsoutonomie in die land te weeg te bring nie. Die stelsel het in sy huidige vorm eers gedurende Augustus 1980 op die Belgiese Wetboek verskyn en is nog nie eers ten volle geïmplementeer nie. Eers teen 1982 sal die verskillende Gemeenskapsrade finansiële selfstandigheid verkry en sal hul finaal saamgestel word soos hierbo beskryf. Intussen verkeer die rade in 'n oorgangstadium. Nogtans is daar enkele aspekte rakende hierdie staatkundige ontwikkeling in België wat duidelik na vore kom.

Die aard en bevoegdhede van die rade behels 'n logiese toepassing van die stelsel van gemeenskapsoutonomie soos hierbo (afdeling 4.2) beskryf is. Dit is 'n moderne uitbouing van die primitiewe tegnieke wat in feudale en vroeg twintigste eeuse stelsels in gebruik was en is by hedendaagse omstandighede en probleme in nywerheidsamelewings in Europa aangepas. As gevolg van die eiesoortige eienskappe van die Belgiese samelewing is die stelsel uit die aard van die saak toegespits op die reëling van verskillende aangeleenthede met betrekking tot die vier taalgebiede in België, dog die groepsgebonde jurisdiksies van die gemeenskapsrade oorskry hierdie geografiese grense in die normale styl van die tegniek van gemeenskapsoutonomie. Daarom is die grondslag van hierdie stelsel meer universeel toepasbaar as net in die Belgiese situasie. Dit word verder duidelik geïllustreer by die werksaamhede van die verskillende owerheidsorgane wat in hoofstuk 7 bespreek word.

Geen direkte verband tussen die Belgiese stelsel en die ander stelsels van gemeenskapsoutonomie wat hierbo bespreek is kon opgespoor word nie en die feit dat dieselfde tegniek in soveel verskillende situasies onafhanklik van mekaar ontwikkel het, dui op die algemene toepasbaarheid daarvan. Die onlangse wysiginge in die Belgiese grondwet wat hierdie stelsel in sy huidige vorm tot stand gebring het, is verder nie vreemd aan die Belgiese Staatsreg nie. Die beginsel van gemeenskapsoutonomie is in die praktyk reeds lankal toegepas. Dunn beweer dat "... many of the new legal arrangements ... are formalizations of practices which existed informally in the past ..." (1974: 163. Sien ook Wigny 1972:434).

Die motivering waarom hierdie vorm van desentralisasie van bevoegdhede gebruik word, is dat "... the communities are not purely territorially based ..." en "... perhaps the term 'communitarian state' ... comes as close as any term can to labeling the essential nature of the new legal structure of the Belgian state ... (It) ... means that the state recognizes the existence of different cultural and linguistic communities within its territory, and permits those communities to have political institutions which exercise some measure of authority over the lives of their members" (Dunn 1974:163).

Dunn sluit af met die positiewe opmerking dat "... most observers agree that the constitutional changes represent a significant and original contribution to the panoply of different types of political-legal systems" (1975:163).

Hierdie opmerkings was gemaak voordat die ingrypende herstrukturering van 1980 plaasgevind het, dog dit is duidelik dat die rigting waarin die staatkundige ontwikkeling beweeg het groot steun onder sowel die Vlaminge as die Wale het. Stephenson onderskryf dit met sy opmerking dat " (t)he drive for more cultural autonomy has broad-based support in both regions; for the Flemish it is a logical outcome of a century-old movement to win social and economic control of their destiny; for the Walloons it is a recent reaction to a perceived 'imperialism' by the rapidly increasing Flemish majority ..." (1972:508).

Daar is geen twyfel by die Belge in watter rigting toekomstige veranderinge sal plaasvind nie. Die mees invloedryke Nederlandse dagblad in België verklaar byvoorbeeld " (d)at de twee grote gedeelten waaruit België bestaat - Wallonië en Vlaanderen - verder uit mekaar zullen groeien zal wel een onomkeerbaar proces zijn ... de richting werd aangegeven: uit elkaar ..." (De Standaard 19.8.1980). Omstandighede in België het veroorsaak dat daar

slegs een rigting was waarin die staatkundige ontwikkeling kon ontwikkel, naamlik dié van gemeenskapsoutonomie met 'n sterk territoriale ondertoon wat na federalisme neig. Hierdie stelsel behoort vrugte af te werp as gevolg daarvan. Van Impe erken dat "... niemand verdedigt ... het behoud van de traditionele Belgische eenheidstaat" (1977:324). Outers kom in sy werk Le Divorce Belge (1973) tot dieselfde gevolgtrekking.

Bylae 7 bevat 'n diagrammatiese uiteensetting van die huidige Belgiese staatkundige struktuur (teen Januarie 1981). De Wachter en ander (1973), Berckx (1979:209), Senelle (1978:330) en Calewaert (1980) stel ook verskillende ontwikkelingstadia van die huidige bedeling diagrammaties voor.

Uit hierdie diagram sowel as in die baie oorsigtelike bespreking van die huidige Belgiese staatkundige struktuur is dit duidelik dat hierdie stelsel op die oomblik nog baie ingewikkeld is (sien De Standaard 22-23.11.1980). Daar bestaan heeltemal te veel owerheidsvlakke in België met oorvleuelende jurisdiksies. Die situasie kan gedeeltelik verklaar word aan die hand van die belangrike desentralisasieprogram wat die afgelope aantal jare in die land aan die gang is en wat veroorsaak dat België op die oomblik in 'n politieke oorgangstadium van 'n unitêre na 'n federale staat verkeer. Sodra die posisie van Brussel opgeklaar is, behoort oortollige owerheidsvlakke soos die provinsies, die Brusselse Gewestraad wat met die Brusselse Agglomerasieraad oorvleuel en die Franse Gemeenskapsraad wat grootliks met die Waalse Gewestraad oorvleuel, vereenvoudig en meer stroombelyn ingerig te word. Hierdie kompleksiteit van strukture is die enkele groot kritiekpunt teen die huidige Belgiese konstitusionele posisie. Andersins bevat dit veel positiewe elemente met betrekking tot die selfbeskikking en integrasie van kulturele minderheidsgroepe in die land.

Die enigste ander staat waar sommige beginsels van gemeenskapsoutonomie vandag formeel toegepas word, is Suid-Afrika. Dié stelsel word vervolgens oorsigtelik behandel met spesifieke verwysings na die elemente van gemeenskapsoutonomie wat daarin vervat is. Ander staatkundige aangeleenthede wat ter sprake kom, word bloot volledigheidshalwe gemeld.

4.10 ETNIESE OUTONOMIE IN SUID-AFRIKA

Die geval van Suid-Afrika is internasionaal waarskynlik die mees omstrede van die aantal gevallestudies waaraan hier aandag verleen word. Die rede hiervoor is tweeledig. Eerstens was die verlening

van 'n mate van outonomie aan die verskillende minderheidsgroepe in die land meestal eensydig op hulle afgedwing aangesien etniese groepe soos byvoorbeeld die Kleurlinge en Indiërs nie aanspraak op afsonderlike politieke status en behandeling maak nie dog oor dieselfde kam as die Blanke groep geskeer wil word (vgl Van Dyke 1977:368). Hier is dus naas die Blanke groep sprake van belangrike gedwonge minderhede in Suid-Afrika in plaas van vrywillige minderhede soos in die ander gevallestudies. Tweedens het die verlening van etniese outonomie in Suid-Afrika tot dusver gepaardgegaan met 'n groot mate van diskriminasie teenoor en die ongelyke behandeling van die minderhede terwyl daar in die ander gevallestudies nie hiervan sprake was nie met die moontlike uitsondering van Cyprus waar die stelsel as gevolg van 'n gebrek aan samewerking en welwillendheid misluk het. Weens hierdie twee redes word die stelsel wat tot dusver in Suid-Afrika toegepas is getipeer as die mins aanvaarbare en mins regverdigbare stelsel (sien Akzin 1964:145-6). Dit word egter later in hierdie studie beweer dat 'n aanvaarbare en uitvoerbare stelsel van gemeenskapsoutonomie in Suid-Afrika wél moontlik is (sien hoofstuk 8) en daarom word die huidige stelsel ook soos die ander gevallestudies in breë trekke uiteengesit.

4.10.1 Agtergrondorsig

Die praktyk van etniese groepsverteenvoording is diep in die Suid-Afrikaanse samelewingstruktuur ingewortel. In teenstelling met al die ander voorbeelde hiervan wat tot dusver ontleed is, berus die grondslag van etnisiteit in die Suid-Afrikaanse situasie egter nie soseer op kulturele, godsdienstige of taalverskille tussen die verskillende groepe in die samelewing nie, dog primêr op kleur- en rasseverskille tussen groepe soos in hoofstuk 2 reeds uitgewys is. Hierdie feit verklaar tegelykertyd die diskriminerende aspekte van die stelsel aangesien verskillende strukture en prosesse vir verskillende rasse- of kleurgroepe sonder die motivering van taal, godsdienst- of ander kultuurverskille daarvoor, nie maklik te regverdig is nie.

Meer as 3 eeue gelede het die Blankes as ontwikkelde Westerse minderheidsgroep in Suid-Afrika gevestig. Inheemse etniese groepe was primitief en onderontwikkel en die Blankes was van die begin af die dominante groep in die samelewing. Sedert die instelling van verteenwoordigende regering in die Kaapprovinsie (1853) is etniese groepsverteenvoording in die staatkundige strukture en prosesse in die samelewing geïnstitusionaliseer en met verloop van tyd sodanig uitgebrei dat die hele samelewingstruktuur daarop gebaseer is.

Drie van die vier onafhanklike kolonies het van hul oorsprong af 'n openlik diskriminerende stelsel van groepsverteenwoordiging gevolg terwyl die vierde 'n oënskynlik neutrale beleid dog met dieselfde diskriminerende gevolge toegemas het. So het die grondwet van die Zuid-Afrikaanse Republiek (die Grondwet van 1854) alreeds bepaal dat slegs Blankes in hierdie state stemreg het en niemand anders nie (Brookes 1958:141 en Tatz 1962:4 en 5).

In Natal het Blankes en Kleurlinge teoreties wel op gelyke grondslag stemreg gehad (art 3, Wet 2 van 1883), dog die eiendoms- en inkomstevereistes wat vir die registrasie van kiesers gestel is, het veroorsaak dat baie weinig Kleurlinge wel as kiesers toegelaat is. Die spesiale vereistes wat vir die registrasie van Swart- en Indiërkiesers gestel was, was sodanig moeilik om na te kom dat slegs enkele lede van hierdie groepe wel kon registreer (Brookes 1958:140 ev. Sien ook Wet 8 van 1896 (Natal) ten opsigte van Indiërstemreg).

In die Kaapkolonie was geen openlike rasse- of kleurmaatstaf in die stelsel van politieke verteenwoordiging ingebou nie deurdat slegs bepaalde opvoedkundige, inkomste- en eiendomskwalifikasies vir kiesers wat by implikasie vir alle groepe gegeld het, in die wetgewing ingebou was (sien die Cape of Good Hope Constitution Ordinance, 1852 en Wet 9 van 1892 (Kaap)). As gevolg van maatskaplike en ekonomiese diskriminasie het baie weinig Nie-blankes as kiesers geregistreer en is geeneen ooit as politieke verteenwoordiger vir die Kaapkolonie verkies nie (Brookes 1958:141).

Die konsolidasie van die vier kolonies in 'n Unie binne die Britse Statebond het in 1910 die moontlikheid gebied om 'n meer "liberale" staatkundige stelsel te vestig, dog die teendeel het gebeur. Die Uniegrondwet (die Zuid-Afrika-wet van 1909) het trouens bepaal dat slegs Blanke Britse onderdane in die nuutgestigte Volksraad en Senaat sitting mag neem (arts 26(d) en 44(e)). Verder is die posisie wat die politieke verteenwoordiging van ander etniese groepe betref, gelaat soos dit voor Uniewording in die onderskeie gebiede was. In die Transvaal en Vrystaat het slegs Blankes oor enige vorm van politieke verteenwoordiging beskik terwyl Kleurlinge in Natal en Nie-blankes in die Kaapprovinsie teoreties dieselfde politieke regte as Blankes gehad het dog nie as kandidate vir die Volksraad kon staan nie. Die enkele Indiërs in Natal wat voor 1896 reeds op die algemene kieserslys was, het stemreg gehad terwyl die Swartes in Natal aan soveel streng beperkings onderhewig was voordat hul as kiesers kon registreer dat daar nooit meer as vyf Swartes gelyktydig in Natal op die algemene kieserslys was nie (Brookes 1958:140 en Du Plessis 1954:28 ev).

Hierdie situasie het vir die Nie-blanke groepe toenemend versleg en vir die Blankes toenemend verbeter deurdad die vereistes om as kiesers te registreer byvoorbeeld al makliker vir Blankes gemaak is (Wet 41 van 1931) en stemreg uitgebrei is na Blanke vroue toe (Wet 18 van 1930), terwyl die relatief min Kleurling-, Indiër- en Swart manlike kiesers in Natal steeds aan verskillende streng opvoedkundige-, inkomste-, eiendoms- en administratiewe voorskrifte onderhewig was (sien die ou Kieswet, Wet 46 van 1946 en sy voorganger se bepalinge in dié verband).

In 1936 is die enkele manlike Swart kiesers in die Kaapprovinsie en Natal op 'n afsonderlike kieserslys geplaas. Hulle stemregkwalifikasies is behou, dog hulle kon van toe af vir 3 afsonderlike Blankes met opdrag Naturelleverteenwoordiging in die Volksraad stem (SAIRR 1942). Blanke en Kleurlingkiesers kon op 'n gesamentlike kieserslys Blanke lede in die Volksraad kies totdat die Kleurlinge in 1951 op 'n soortgelyke afsonderlike kieserslys geplaas is (Wet 46 van 1951) en slegs 4 afsonderlike Blanke verteenwoordigers in die Volksraad kon kies teenoor die 146 verteenwoordigers wat die Blanke kiesers kon kies (Theron 1976:344 ev asook Heard 1974:91).

Op provinsiale en plaaslike owerheidsvlakke het dieselfde patroon van gebeure plaasgevind. Die enkele oorblewende gevalle van gemeenskaplike politieke verteenwoordiging vir die verskillende etniese groepe is met verloop van tyd polities "ontstrengel" en afsonderlike politieke strukture en prosesse is mettertyd (gewoonlik onder sterk protes, teenstand en soms self geweldpleging) vir die Kleurling-, Swart- en Indiërgroepe opgerig (sien byvoorbeeld Cloete 1976, Theron 1976:346 ev, Niewoudt en ander 1979:244 ev, De Crespigny en Schrire 1978:84, 116 ev).

In hierdie staatkundige proses is ruimskoots gebruikgemaak van die tegnieke van territoriale outonomie (veral ten opsigte van Swartes in geografies homogene areas/tuislande of nasionale state), asook etniese of gemeenskaps-outonomie in die vorm van strukture wat 'n mate van wetgewende, uitvoerende en administratiewe funksies uitoefen eksklusief ten opsigte van dié spesifieke bevolkingsgroepe van wie die lede verspreid tussen ander persone en nie in 'n enkele homogene geografiese gebied woon nie. Die tegniek van etniese outonomie is op sentrale vlak hoofsaaklik ten opsigte van die Kleurling- en Indiërbevolkingsgroepe in die land toegepas en op plaaslike owerheidsvlak ten opsigte van Kleurlinge, Indiërs en Swartes buite hul historiese nasionale tuisgebiede. Hierdie gevalle van beperkte etniese outonomie word vervolgens kortliks uiteengesit.

4.10.2 Toepassing en Beoordeling

Die rede waarom 'n stelsel van etniese in plaas van territoriale outonomie ten opsigte van die Kleurling-, die Indiërgroep en sekere Swart gemeenskappe buite hul tradisionele tuisgebiede in Suid-Afrika toegepas is, is eenvoudig omdat hierdie spesifieke gemeenskappe nie geografies gekonsentreer is nie.

Die grootste persentasie van die Kleurlinge (87,3%) is in die Kaap-provinsie gevestig (Theron 1976:16) terwyl 83% van die Indiërs in Natal woonagtig is (Suid-Afrika, Departement Inligting 1975:10) en 53,5% van die Swartes buite hul tuislande woonagtig is (Suid-Afrika, Departement Statistiek 1970). Hierdie groepe woon verspreid in verskillende woongebiede langs mekaar en die Blanke groep. Bylae 8 bevat 'n tabel wat die bevolkingsyfers en -verspreiding in Suid-Afrika aandui. Grootskaalse territoriale outonomie is meestal ontoepaslik met betrekking tot Asiërs, Blankes en Kleurlinge. Die stelsel van etniese outonomie wat hier toegepas is, het geen verband met die gevallestudies wat hierbo bespreek is nie en daar kan geen aanduiding gevind word dat die skeppers van hierdie stelsel enigsins bewus was van die verskyningsvorme van gemeenskapsoutonomie in Europa en rondom die Middellandse See nie. Aangesien dieselfde stelsel vir Kleurlinge en Indiërs op sentrale vlak gebruik is en eersgenoemde die verste ontwikkel was voordat dit gedurende 1980 opgeskort is, sal slegs die Verteenwoordigende Kleurlingraad as 'n gevallestudie op sentrale vlak kortliks in hierdie hoofstuk bespreek word. Daarna word die verlening van etniese outonomie op plaaslike owerheidsvlak aan Kleurling-, Indiërs en Swartmense kortliks verduidelik.

4.10.2.1 Die Verteenwoordigende Kleurlingraad

Die Kleurlingbevolkingsgroep in Suid-Afrika is vanaf 1964 verteenwoordig in 'n etnies homogene liggaam wat beperkte wetgewende en uitvoerende bevoegdhede gehad het ten opsigte van Kleurlinge alleen. Die regering het in 1960 besef dat die geleidelike ontkiesering van die manlike Kleurlingkiesers in die Kaap en Natal 'n politieke vakuum vir die betrokke groep geskep het wat veroorsaak het dat hulle geen effektiewe politieke verteenwoordiging gehad het nie. In ooreenstemming met die regeringsbeleid van "parallele ontwikkeling" tussen Blankes en Kleurlinge (Theron 1976:340) het die Blanke regering in 1961 besluit om 'n Kleurlingparlement in te stel "... met werklike,

selfs wetgewende magte en met sy eie amptenare (noem dit maar 'n staatsdiens) sodat hy op verskillende terreine uitvoering kan gee aan sy besluite" (Verwoerd, aangehaal in Pelser 1966:607).

Hierdie "Kleurlingparlement" is die Verteenwoordigende Kleurlingraad (VKR) genoem en het die nominale verteenwoordiging wat Kleurlingmans in Kaapland en Natal gehad het vervang. Enersyds is die politieke verteenwoordiging van Kleurlinge deur hierdie raad uitgebrei aangesien enige Kleurling in die Republiek wat ouer as 21 jaar was, as kieser kon registreer (art 4, Wet 49 van 1964). Op dié wyse het Kleurlingvrouens oor die hele land en Kleurlingmans in Transvaal en die Oranje-Vrystaat vir die eerste keer 'n vorm van politieke seggenskap gekry oor besluitnemingsprosesse waardeur hulle belange geraak word. Andersyds was die VKR se bevoegdhede altyd baie beperk en kon dit nie werklik die tradisionele Blanke Parlement as wetgewer vervang nie (sien arts 17(6) en 21(2), Wet 49 van 1964). Die kwaliteit van politieke verteenwoordiging vir die Kleurlinge het dus afgeneem (Theron 1976:370). Verder is hierdie bevolkingsgroep nié geraadpleeg oor die instelling van die raad nie en was daar sulke groot teenkanting daarteen by die Kleurlinge dat die politieke party wat die enigste twee verkiesings wat vir lede van die VKR gehou is, gewen het, as verklaarde beleid die afskaffing van die raad gehad het (Theron 1976:437). Dit was dan ook onder andere as gevolg van die volgehoue teenkanting van die meerderheid Kleurlinge binne en buite die raad dat die VKR uiteindelik in 1980 (na 16 jaar se sukkelbestaan) afgeskaf is (art 4, Wet 24 van 1980). Dit is egter interessant om daarop te let dat die patroon van gemeenskapsoutonomie wat op die Kleurlinge in Suid-Afrika afgedwing is wel elemente van ooreenstemming vertoon met al die gevalle van gemeenskapsoutonomie wat reeds hierbo beskryf is sonder dat hierdie gevalle as voorbeelde vir die VKR in ag geneem is.

Die VKR het bestaan uit 60 Kleurlinglede waarvan 40 direk deur die kiesers gekies is en 20 deur die Staatspresident aangewys is (art 1, Wet 49 van 1964). Vir die doel van verkiesings is die hele land in 40 kiesafdelings verdeel. Die raad het self 'n Uitvoerende Bestuur (UB) van 4 lede gekies nadat een van die raadslede as Voorsitter deur die Staatspresident aangewys is (art 17, Wet 49 van 1964). Die raad het op die grondslag van die Suid-Afrikaanse Parlement gefunksioneer dog sy bevoegdhede was beperk en het slegs beheer ingesluit oor landbou, onderwys, welsyn en pensioendienste vir Kleurlinge asook beheer oor enkele homogene etniese landelike gebiede waar Kleurlinggemeenskappe gewoon het (art 17(6)(a), Wet 49 van 1964). Die raad

het teoreties wetgewende beheer uitgeoefen oor bogenoemde sake asook oor Kleurlingadvies- en bestuurskomitees op plaaslike bestuursvlak. Die meeste van hierdie laasgenoemde komitees het nominale uitvoerende en geen wetgewende funksies gehad nie (Theron 1976:425-429) terwyl die wetgewing van die VKR ten opsigte van die ander sake onder sy beheer hoofsaaklik duplisering van bestaande parlementsware was.

Die VKR kon nie belastings hef nie en het jaarliks 'n bedrag geld van die Blanke parlement gekry wat ten opsigte van bogenoemde funksionele terreine waaroor die raad beheer gehad het, onderverdeel moes word (art 22 van Wet 49 van 1964 en Theron 1976:360). Die raad het wel sy eie administrasie gehad vir die implementering van sekere besluite.

Die VKR het as "Kleurlingparlement" grootliks misluk as gevolg van verskeie redes, waaronder die belangrikste die volgende was:

- 1) 'n geweldige sterk teenkanting teen die raad deur die spesifieke bevolkingsgroep vir wie dit ingestel was;
- 2) baie beperkte wetgewende en uitvoerende bevoegdhede;
- 3) die Blanke regering het weinig aandag gegee aan die versoeke van die raad ten opsigte van 'n verskeidenheid van aangeleenthede; en
- 4) daar was 'n groot jurisdiksionele oorvleueling tussen sekere funksies waaroor die VKR asook ander plaaslike- en streeksorgane konkurrente jurisdiksies uitgeoefen het (sien Theron 1976:367-374). Dit het 'n ernstige belemmering op die doeltreffende funksionering van die raad geplaas.

Die VKR was van die begin af 'n gedoemde instelling aangesien dit nie deur die regering of die groep vir wie dit ingestel is ernstig opgeneem is nie. Gedurende 1980 is dit deur die regering ontbind (art 4, Wet 24 van 1980). 'n Soortgelyke raad dog sonder wetgewende bevoegdhede is vir die Indiërbevolkingsgroep ingestel (art 13, Wet 31 van 1968) en dit vertoon dieselfde gebreke as die VKR. Ook hierdie raad het daarom geen toekoms met betrekking tot sy huidige vorm en bevoegdhede nie (sien Wet 31 van 1968). Gedurende November 1981 sal die raad vir die eerste keer direk deur Indiërs verkies word.

Die 8 miljoen Swartmense in die gebiede buite hul oorspronklike tuislande word volgens regeringsbeleid op nasionale vlak deur die onderskeie geografies gebonde tuislandregerings verteenwoordig. Vir hierdie doel word hulle as kiesers beskou in verkiesings waartydens die regerings van die Swart nasionale state verkies word en bestaan daar geen owerheidsliggaam buite die onderskeie geografiese nasionale state waarin hul politieke verteenwoordiging geniet nie.

4.10.2.2 Stedelike Kleurlinge en Indiërs

Die ontstrengeling van plaaslike bestuursbelange van Blankes, Indiërs en Kleurlinge het op dieselfde wyse as op die sentrale owerheidsvlak geskied (sien Cloete 1976 vir meer detail) en is ook opgevolg deur 'n baie beperkte vorm van gemeenskapsoutonomie. Die stelsel wat gebruik word, is soortgelyk aan die plaaslike bestuursoutonomie wat in beginsel op Cyprus aan die Turkse gemeenskap verleen is (sien afdeling 4.8.2.7 hierbo) dog baie meer beperk met betrekking tot die bevoegdhede wat aan hierdie "nuwe munisipale rade" verleen is. Afsonderlike raadplegende, bestuurs- of buurtsakekomitees is naamlik spesiaal vir Kleurlinge en Indiërs binne die regsgebiede van bestaande (Blanke) plaaslike owerhede ingestel (art 28 en 29, Wet 36 van 1966. Sien ook die uiteensetting hiervan in Theron 1976:401 ev). Die lede van dié komitees bestaan uit benoemde en/of direk verkose lede van onderskeidelik die Kleurling- en Indiërgroepe woonagtig in die betrokke plaaslike owerheidsgebied. Die bevoegdhede van die komitees is hoofsaaklik adviserend van aard teenoor die Blanke "moedermunisipaliteit" wat die belangrikste besluitnemings- en uitvoeringsbevoegdhede met betrekking tot plaaslike bestuursaangeleenthede in sy hele regsgebied behou (Theron 1976:403 ev). Die enkele uitvoerende bevoegdhede van die komitees is ten opsigte van minder belangrike sake. Hulle het byvoorbeeld geen seggenskap oor of inspraak in die goedkeuring van 'n begroting vir hulle werksaamhede of vir die lewering van gemeenskaplike plaaslike bestuursdienste in die gebied nie terwyl hul voorstelle vir 'n begroting gewoonlik deurgaans verminder word. Weinig ag word op aanbevelings of versoeke van die komitees geslaan (Theron 1976:404 ev). Die meerderheid Kleurling- en Indiërverteenwoordigers in die komitees is gekant teen die instellings en verkies direkte verteenwoordiging in die blanke "moedermunisipaliteite" (Theron 1976:348). Die komitees het geen eie administratiewe organe nie dog hoogstens 'n sekretaris wat gewoonlik 'n amptenaar van die Blanke munisipaliteit is. Dit lei daartoe dat die

komitees boonop nie doeltreffende uitvoering aan hul beperkte funksies kan gee nie. Hierdie stelsel is geensins 'n plaasvervanger vir die Blanke munisipaliteit nie en is teen die wil van die meerderheid Kleurling- en Indiërgroepe ingestel. As plaaslike bestuurstelsel misluk dit as gevolg van bogenoemde knelpunte.

4.10.2.3 Landelike Kleurlinge en Stedelike en Landelike Swartes

Die plaaslike bestuursreëlings wat vir Kleurlinge in landelike gebiede en Swartes beide in stedelike en landelike gebiede buite hul nasionale areas bestaan, is verskyningsvorme van gemeenskapsoutonomie met 'n baie sterk geografiese inhoud. Die landelike Kleurling- en Swartgebiede is etnies homogene gebiede en die samestelling, bevoegdhede en funksionering van die owerheidsinstellings vir hierdie groepe vertoon al die normale kenmerke van gewone landelike plaaslike owerhede in enige homogene of heterogene gemeenskap (sien die Wet op Landelike Kleurlinggebiede 1963, die Wet op Bantoesake 1959, en Niewoudt en andere 1979: 249 ev se bespreking hiervan). Die funksies van dié liggame is dus primêr gebiedsgebonde.

In die verskillende homogene stedelike Swart gemeenskappe buite die Swart nasionale state word op die oomblik nog twee tipes owerheidsinstellings aangetref. Die eerste word Gemeenskapsrade genoem en is gewone stedelike plaaslike owerhede in embriovorm bestaande uit verkose verteenwoordigers uit die betrokke Swart gemeenskappe. Hierdie owerheidsorgane het in 1977 tot stand gekom, maar die stelsel is nog nie in volle swang nie aangesien die verskillende rade reeds ingestel is dog nog nie oor werklike effektiewe bevoegdhede beskik nie (die Wet op Gemeenskapsrade 1977 en Niewoudt en andere 1979:265 ev). Die de facto beheer oor hierdie gebiede was tot dusver nog in die hande van die tweede tipe owerheidsorgaan wat hierbo genoem is, naamlik Administrasierade. Hierdie rade bestaan uit benoemde Blanke amptenare wat 'n verskeidenheid van gewone plaaslike bestuurs- dog ook ander administratiewe funksies met betrekking tot die verskillende Swart gemeenskappe vervul (sien die Wet op die Administrasie van Bantoesake 1971). Die gedagte is dat minstens die plaaslike bestuursfunksies van die Administrasierade mettertyd aan die verkose Swart Gemeenskapsrade oorgedra sal word, dog tot dusver het dit nog nie gebeur nie.

Die funksies van die Swart Gemeenskapsrade sal dus uiteindelik ook primêr gebiedsgebonde plaaslike bestuursfunksies inhou en is daarom nie werklik relevant met betrekking tot die tegniek van gemeenskapsoutonomie nie,

hoewel Niewoudt en ander (1979:270) beweer dat daar beoog word om ook wyer, groepsgebonde funksies aan dié rade te verleen. Dit slaan heelwaarskynlik op die addisionele funksies waaroor die benoemde Blanke Administrasierade op die oomblik met betrekking tot Swartes in hul regsgebiede beskik. Hierdie primêr groepsgebonde administratiewe funksies sluit in:

- (1) beheer oor die in- en uitvloei van Swartes met betrekking tot die regsgebied van die raad en ander arbeidsaangeleenthede met betrekking tot Swartmense; en
- (2) die brou en verspreiding van sorghumbier onder Swartmense (Niewoudt 1979:261).

Aangesien hierdie funksies egter deur benoemde Blanke rade en teen die sin van die Swartes uitgeoefen word kan dit nie in terme van die eienskappe van gemeenskapsoutonomie as geldige verskyningsvorme van die tegniek beskou word nie. Daarom word dit nie hier verder bespreek nie.

4.10.3 Samevatting

Die kleur- en rassegroepsgrondslag van die staatkundige ordeningspatroon in Suid-Afrika het outomaties daartoe gelei dat pogings tot die daargestelling van 'n stelsel van gemeenskapsoutonomie in die samelewing aangewend is. Ongelukkig het historiese gedetermineerde diskriminerende praktyke deur opeenvolgende Blanke minderheidsregerings teenoor die meerderheid Nie-blanke groepe in die samelewing daartoe gelei dat die volle potensiaal wat die aanwending van hierdie stelsel bied nog nie ten volle ontplooi is nie. Hierdie faktor onderskei die toepassing van die tegniek in Suid-Afrika dan ook van die ander gevallestudies in gemeenskapsoutonomie wat tot dusver behandel is.

Die diskriminerende praktyke in Suid-Afrika spruit voort uit 'n vrees vir die verdwyning van die Blanke minderheid (van 17,5%) se westers kulturele tradisies, hoë lewenspeil en status, en selfs biologies fisiese voortbestaan in 'n samelewing waar 83,5% van die bevolking oor "vreemde" kulture, veel laer opvoedingspeil, lewenspeil en status beskik. Dit het aanleiding gegee tot beleidsrigtings deur Blanke regerings wat die afsonderlike voortbestaan van en selfbeskikking oor die "eie" belange van die verskillende groepe beklemtoon het. In hierdie proses het die besef egter ook

begin posvat dat sommige belangeterreine gemeenskaplik aan al die lede van die samelewing is en dat effektiewe gesamentlike besluitneming deur verteenwoordigers van al die groepe oor hierdie sake onvermydelik is. Onduidelikheid oor hoe dit behoort plaas te vind het egter die vrees vir Blanke ondergang versterk en gevolglik is skeidingspraktyke bestendig en is selfs die verlening van andersins sinvolle afsonderlike gemeenskapsbevoegdhede aan die ander etniese groepe dermate geïnhibeer dat Blanke beheer daaroor in een of ander vorm steeds behou is. Dit het die gunstige potensiaal van 'n vorm van gemeenskapsoutonomie in Suid-Afrika verydel en die stelsel sodanig onaanvaarbaar gemaak vir die groepe op wie dit toegepas is dat statutêre dwangmaatreëls nodig was om die stelsel te implementeer (vgl die Wet op die Verbod op Politieke Inmenging - Wet 51 van 1968, die Bevolkingsregistrasiewet - Wet 30 van 1950, die Groepsgebiedewet - Wet 36 van 1966 en die Wet op die Verbod van Gemengde Huwelike - Wet 55 van 1949).

Die huidige Blanke regering in Suid-Afrika besef dat wesentlike staatkundige hervorming onvermydelik is dog staan onder geweldige druk van sekere Blanke kiesers wat nie hul vrees vir ondergang met die noodsaak vir hervorming kan versoen nie, en enige poging tot hervorming as kapitulasie beskou. Die omvang van hierdie druk en die wyse waarop dit hanteer word, sal van die belangrikste faktore wees wat tot stagnasie of hervorming in die Suid-Afrikaanse staatkunde sal lei. Sedert 1979 het die openbare debat oor die konstitusionele toekoms van die land opgevlam met die publikasie deur die regering van 'n nuwe konsepgrondwet vir Suid-Afrika (Staatskoerant nr 6386 van 3 April 1979) waarin die beginsels van gemeenskapsoutonomie groter prominensie kry dog steeds gebrekkig toegepas word. Sedertdien is 'n spesiale adviesraad (die Presidentsraad) bestaande uit Asiërs, Blankes en Kleurlinge in die lewe geroep om aanbevelings met betrekking tot 'n nuwe konstitusionele bedeling vir die betrokke groepe te doen (arts 102-106, Grondwet). Na verwagting sal die beginsels van gemeenskapsoutonomie ook in hul aanbevelings na vore kom. Die Presidentsraad het in Februarie 1981 met sy werksaamhede begin.

In hoofstuk 8 sal die algemene model vir die toepassing van gemeenskapsoutonomie wat in hierdie studie ontwikkel word op Suid-Afrika toegepas word ter illustrasie van die potensiaal daarvan.

4.11 RIGLYNE VIR GEMEENSKAPSOUTONOMIE

In hierdie hoofstuk is sewe gevallestudies in gemeenskapsoutonomie kortliks beskryf en ontleed. Hulle het gewissel sowel met betrekking tot die gebiede waar die tegniek toegepas is (Europa, Midde-Ooste en Afrika) as die tydstop (van die Middeleeue af tot vandag toe) en die groepe wat daarby betrokke is (godsdienslike, kulturele, nasionalistiese en rasse-groepe). Hierdie uiteenlopendheid van die gevallestudies verswak uiteraard die geldigheid van afleidings wat op grond van die waarneming van beweerde empiriese verskille en ooreenkomste tussen die gevallestudies gemaak word. Aan die ander kant kan hierdie uiteenlopendheid egter ook die vermoede van universele geldigheid van 'n bepaalde hipotese wat op grond van sekere geldige ooreenkomste of verskille tussen die gevallestudies afgelei kan word, versterk aangesien dieselfde waarneming oor ruimtelike, tyds- en kultuurgrense heen gemaak kan word. Dit wil tog voorkom asof laasgenoemde situasie wel die geval is en dat dit moontlik is om sekere riglyne wat gebruik kan word vir die ontwikkeling van 'n model vir die algemene toepassing van gemeenskapsoutonomie uit die vergelyking tussen die sewe gevallestudies te formuleer.

Slegs in Cyprus en Suid-Afrika het die toepassing van die tegniek tot dusver misluk terwyl dit in Oostenryk-Hongarye skaars toegepas is en die gebruik daarvan in die oorblewende 4 gevalle (Noord-Europa, die Ottomaanse Ryk, Estland en België) klaarblyklik as suksesvol beskou kan word. Dit word steeds op klein skaal in Joodse gemeenskappe en in die Arabiese Wêreld toegepas en op groter skaal in België. In Estland het 'n diktatuur die suksesvolle toepassing daarvan beëindig. In hierdie vier gevalle is etniese spanning in die stelsel verlig en aanvaarbare reëlins ter uitoefening van etniese aspirasies bewerkstellig.

Die volgende negatiewe afleidings kan na ontleding van die gevallestudies gemaak word: effektiewe gemeenskapsoutonomie kan nie suksesvol wees indien

- (1) dit op minderheidsgroepe afgedwing word nie (Suid-Afrika);
- (2) die dominante (meerderheids-) groep daarteen gekant is nie (Cyprus en Suid-Afrika);
- (3) daar nie effektiewe oordrag van finale besluitnemingsbevoegdhede ten opsigte van finansiering, wetgewing en uitvoering van sekere

beleidsterreine (met ander woorde 'n devolusie van owerheidsgesag) aan die minderheidsgroepe is nie (Suid-Afrika);

- (4) betekenisvolle etniese groepe in die samelewing nie effektiewe verteenwoordiging in die politieke besluitnemingsprosesse oor sake van gemeenskaplike belang het nie (Cyprus, Suid-Afrika en millets); en
- (5) die balans tussen selfbeskikking en integrasie in die politieke stelsel nie gehandhaaf word nie (millets en Cyprus).

Daarenteen wil dit voorkom asof die teenoorgestelde afleiding tot die gevolgtrekking lei dat gemeenskapsoutonomie wél suksesvol toegepas kan word (met ander woorde dat dit 'n vermindering in die konflikpotensiaal in die samelewing teweeg kan bring) indien

- (1) sowel meerderheids- as vrywillige minderheidsgroepe eens is oor die beginsel van die verlening van 'n mate van selfbeskikking aan die minderheidsgroepe (kahals, millets, Estland en België);
- (2) effektiewe oordrag van wetgewende, uitvoerende en finansieringsbevoegdhede aan die outonome organe geskied;
- (3) gemeenskapsselfbeskikking geskied ten opsigte van aangeleenthede wat uitsluitlik die belange van die betrokke minderheidsgroepe raak (sien hoofstuk 7 vir 'n deegliker bespreking van etniese en gemeenskaplike belange);
- (4) effektiewe gesamentlike verteenwoordiging van alle betekenisvolle etniese groepe in politieke besluitnemingsprosesse oor sake van gemeenskaplike belang bestaan (België en Estland. Sien hoofstuk 6 hierna); en
- (5) 'n effektiewe balans tussen etniese selfbeskikking en nasionale integrasie in die samelewing gehandhaaf kan word (Renner se voorstelle, Estland en België).

Determinante wat die toepassing van gemeenskapsoutonomie kan vergemaklik of bemoeilik, sluit die volgende in:

- (1) die bestaan van 'n atmosfeer van samewerking en welwillendheid tussen die betrokke groepe in die samelewing teenoor die aanwesigheid van agterdog en wantroue oor die bedoelings van die onderskeie partye

(Estland vs Cyprus). Die bestaan en intensiteit van gewelddadige konflik in 'n samelewing is 'n belangrike veranderlike in dié verband;

- (2) die feit dat die minderheidsgroepe getallegys klein is en geensins 'n gevaar vir die regime skep nie teenoor die feit dat die minderheidsgroep deel van 'n groter meerderheidsgroep uitmaak wat die regime kan bedreig (byvoorbeeld Estland en Turkye vs Cyprus);
- (3) indiwiduele besluite oor die identifisering met 'n spesifieke groep en deelname aan die stelsel van gemeenskapsoutonomie teenoor 'n vorm van gedwonge identifikasie met 'n spesifieke groep en deelname aan die aktiwiteite van die groep (Estland en België teenoor Suid-Afrika. Sien ook hoofstuk 5 hierna);
- (4) geen gehalteverskil in die voorsiening van afsonderlike dienste of fasiliteite deur die gemeenskapsorgane teenoor 'n diskriminerende stelsel van gemeenskapsoutonomie (Estland en België vs Suid-Afrika. Vgl Akzin 1964: 145-146);
- (5) redelik verantwoordelike en opgevoede kieserskorpse in die samelewing om die formule van gemeenskapsoutonomie goed te begryp en toe te pas teenoor ongeletterde en onervare etniese kieserskorpse wat dalk nie altyd hul eie sake effektief kan administreer nie (Estland vs Suid-Afrika);
- (6) die mate van sentralisasie of desentralisasie van politieke beheer oor die samelewing (België en Estland teenoor Suid-Afrika); en
- (7) die bestaan van 'n pragmatiese politieke kultuur waarbinne effektiewe politieke onderhandeling moontlik is (België en Estland) teenoor 'n intense ideologiese politieke kultuur waarbinne onderhandelinge nie maklik geskied nie (Cyprus en Suid-Afrika).

Ander aanvullende riglyne vir die ontwikkeling van 'n model vir die toepassing van gemeenskapsoutonomie in plurale samelewings word in die ander hoofstukke geformuleer en almal sal in hoofstuk 8 saamgevat en op Suid-Afrika toegepas word.

HOOFSTUK 5

DIE IDENTIFIKASIE VAN ETNIESE GROEPE

Die eerste praktiese probleem wat opduik wanneer 'n regering besluit om op versoek van een of meer etniese groepe in die samelewing 'n vorm van gemeenskapsoutonomie toe te laat, is die identifikasie van persone wat vir dié outonomie sal kwalifiseer. Indien 'n vorm van territoriale outonomie verleen word, is die probleem nie so akuut as in gevalle waar geen doeltreffende geografiese grondslag vir die outonomie bestaan nie. In beide gevalle is dit egter noodsaaklik om die lede van die betrokke groep(e) te identifiseer aangesien gemeenskapsoutonomie nie aan al die burgers van die staat verleen word nie, dog slegs op versoek van die lede van een of meer spesifieke etniese groepe. In hierdie hoofstuk word gekyk na die vernaamste vraagstukke met betrekking tot die identifikasie van die lede van 'n etniese groep en die verskillende tegnieke van identifikasie word aan die hand van die gevallestudies in die vorige hoofstuk (en enkele aanvullende voorbeelde) beskryf en geïllustreer. Die bespreking word afgesluit met 'n samevatting en evaluering van hierdie gevallestudies en die formulering van enkele riglyne met betrekking tot die identifikasie van etniese groepe vir die ontwikkeling van 'n algemene model vir die toepassing van gemeenskapsoutonomie in die staatkunde.

5.1 VRAAGSTUKKE BY IDENTIFIKASIE

Daar kan veral twee vraagstukke met betrekking tot die identifikasie van lede van etniese groepe uitgesonder word. Hulle is eerstens die vraag of dit enigsins nodig is om van owerheidsweë verskillende "groepe" van persone formeel te identifiseer en tweedens die opvolgvraag: indien identifikasie nodig blyk te wees, waarom kan dit nie aan individue self oorgelaat word om subjektief oor hul assosiasie met een of ander groep(e) te besluit sonder dat objektiewe maatstawwe van buite af vir hierdie doel neergelê word nie? Hierdie aangeleenthede word vervolgens kortliks behandel.

5.1.1 Noodsaaklikheid van identifikasie

In hoofstukke 1 en 3 hierbo is gewys op die wanopvatting dat die moderne staat op 'n individualistiese of atomistiese grondslag ingerig is. Die teendeel is waar, naamlik dat die staat van sy ontstaan

af reeds op 'n groepsgrondslag georganiseer was en dat die politiek in wese 'n mededinging tussen verskillende groepe in die samelewing om beheer oor of beïnvloeding van die verdeling van skaars waardes in die samelewing is (Truman 1951, Easton 1965). Selfs projeksies met betrekking tot die toekomstige ontwikkeling van die rol van die staat in die samelewing dui op die toenemende belang van groeperinge van individue in 'n stabiele industriële en na-industriële samelewing (Kornhauser 1959, Ross 1977, Van den Brande 1974, Marc 1979, McRae 1979, Glazer 1975). Soos hierbo verduidelik wil Kornhauser selfs beweer dat die disintegrasie van groepsverbande in die samelewing tot anargisme en 'n onstabiele en wanordelike massasamelewing sal lei aangesien die sosialiseringproses van die individu grootliks deur groepe geskied en die tot niet gaan hiervan ook die verbrekking van die politieke kultuur tot gevolg sal hê. Glazer (1975) en Marc (1979) wys op die toenemende skaalverkleining van groepsverbande in die samelewing. Soos die oplewing van etnisiteit sterker word (Glazer 1975), word die subnasionale lojaliteite meer kompetender met nasionale lojaliteite teenoor die staat (Anderson en ander 1974:17) en in baie gevalle lei dit tot die disintegrasie van die staat en die ontstaan van kleiner outonome en homogene gemeenskappe (Kinsky 1979:151).

Die tegniek van etniese (gemeenskaps-)outonomie word juis voorgehou as instrument om die stabiliteit van 'n bestaande (heterogene) politieke stelsel te bestendig of te verhoog deur rekening te hou met die ontwikkeling van subnasionale lojaliteite in die moderne staat en die effektiewe akkommodasie van eiesoortige aspirasies, verwagtings en eise van sulke groepe sonder om die stabiliteit van die samelewing daardeur aan te tas (vgl Koury 1976:30 ev).

Om hierdie doelwit te bereik moet 'n differensiasie tussen die lede van so 'n betrokke groep en die res van die samelewing plaasvind. Dit is die harde werklikheid wat tans ontwikkel in die VSA, Brittanje en ander samelewings waar individuele egalitarisme tot onlangs 'n belangrike rigsgaande van regeringsbeleid was en waar etniese (insluitend kulturele en rasse-) verskille tussen mense as irrelevant in die samelewing beskou is. Soos later in die hoofstuk sal blyk, word die owerheid in die VSA gedwing om toenemend op etniese grondslag tussen persone te differensieer ten einde uiteenlopende verwagtinge van mense te bevredig. Dit noodsaak die formulering van maatstawwe om tussen etniese groepe te onderskei veral waar voorkeurbehandeling vir die lede van 'n spesifieke groep om een of ander rede nodig geag word, byvoorbeeld by wyse van ekonomiese subsidies of kulturele outonomie (soos Spaanse onderrig in sekere skole in die VSA. Sien ook Sprocas 1973:100).

Taal, nasionalisme, kultuur en ander indikatore van etnisiteit is aanvaarbare maatstawwe waarvolgens 'n samelewingstruktuur georden kan word (vgl Kanada, Libanon, Switserland en België, asook Capotorti 1979: 15). Indien etnisiteit verder in die staatkundige strukture in sulke samelewings geïnstitusionaliseer word, is dit onafwendbaar dat vaste maatstawwe ter identifikasie van die verskillende groepe gevind moet word (byvoorbeeld vir doeleindes van verteenwoordigingsformules in die owerheidstruktuur, verdeling van die begroting, ens). In hierdie verband ontstaan die tweede vraag wat hierbo geformuleer is gewoonlik. Dit is naamlik of die vrywillige assosiasie van 'n persoon met 'n bepaalde groep nie voldoende is om hierdie hele problematiek te ondervang nie.

5.1.2 Maatstawwe vir identifikasie

In die bespreking oor die eienskappe van etnisiteit in hoofstuk 2 is gewys op die multidimensionele aard van hierdie verskynsel. Dit is naamlik moontlik dat 'n persoon as lid van 'n etniese groep geïdentifiseer kan word op grond van slegs 'n subjektiewe persepsie van "eendersheid" met sekere persone en "andersheid" met ander persone op grond van beweerde faktore soos afkoms, biogenetiese eienskappe, kultuur, gevoelens van lotsgebondenheid en ander oorgeërfde of kultureel verwerfde aangeleenthede. Verskeie skrywers beweer dat etnisiteit slegs onder hierdie (subjektiewe) omstandighede bestaan (sien Aronson 1976:9 ev en Isajiw 1974:111 ev).

As dit die geval is, sal etnisiteit slegs op grond van vrywillige assosiasie geïdentifiseer kan word. Daarenteen is daar 'n ander denkskool hieroor wat van mening is dat die verskynsel van etnisiteit nie slegs as 'n subjektiewe persepsie van mense beskou kan word nie dog ook vasgestel kan word uit objektief bestaande indikatore soos klaarblyklike verskille in taal, godsdiens, tradisies, voorkoms en lewenswyse tussen verskillende etniese groepe. 'n Subjektiewe persepsie van (beweerde) ooreenkomste en verskille tussen etniese groepe kan sowel die oorsaak vir die werklike ontwikkeling van sulke ooreenkomste en verskille as die gevolg van bestaande ooreenkomste en verskille tussen groepe wees (sien byvoorbeeld Anderson en ander 1974:31).

Hierdie benadering tot die aard van etnisiteit hou veel meer rekening met die realiteite van die staatkundige praktyk (en veral die verhoudinge tussen etniese groepe in verskillende samelewings) en is dus 'n veel akkurater beskrywing en verklaring daarvan.

Enige subjektiewe persepsie van die werklikheid is gebaseer op 'n waarneming van sekere verskynsels in die werklikheid en daar kan dus gewoonlik 'n verband getrek word tussen bestaande etniese ooreenkomste en verskille tussen persone en die ontwikkeling van 'n subjektiewe etniese bewussyn hieroor by een of meer van die betrokke kategorieë van persone (Anderson 1974:31 ev).

Hieruit behoort dit duidelik te wees dat etnisiteit sowel 'n subjektiewe as objektiewe dimensie het. Die feit dat sowel kultureel verwerfde oriëntasies (byvoorbeeld kultuur, taal en godsdiens) as biologies gedetermineerde eienskappe (byvoorbeeld ras, kleur en afkoms) die grondslag van 'n etniese bewussyn by mense kan vorm, dui verder op 'n dinamiese sowel as 'n statiese dimensie van etnisiteit. Ten opsigte van eersgenoemde is dit makliker om van etnisiteit te verander terwyl dit feitlik onmoontlik is indien biogeneties gedetermineerde eienskappe die primêre grondslag van 'n bewussyn van ooreenkomste en verskille tussen mense vorm (vgl België en Kanada aan die een kant teenoor die VSA, Nieu-Seeland en Suid-Afrika aan die ander kant).

Indien hierdie vermoë om van etnisiteit te kan verander gekoppel word aan die feit dat etniese ooreenkomste en verskille dikwels met sosio-ekonomiese en/of klasse-ooreenkomste en -verskille in die samelewing gepaardgaan (afdeling 2.2.5 hierbo), kan die potensiele misbruik van etnisiteit vir sosio-ekonomiese gewin na vore kom. So byvoorbeeld is daar "WASPS" in die VSA wat hulle as lede van die Spaanssprekende minderheidsgroepe in die land beskou bloot om in die voordele van sekere "affirmative action"-programme vir laasgenoemde groepe te deel (Washington Post 11.3.79 en 30.4.79). Dieselfde gebeur in Suid-Afrika met byvoorbeeld Indiërs wat as Maleiers beskou wil word aangesien daar meer voordele daaraan verbonde is (Arnold vs Rasseklassifikasieraad 1967(2) SA267(K)).

Die Suid-Afrikaanse voorbeeld van rasseklassifikasie kan egter moeiliker geregverdig word as die Amerikaanse een aangesien eersgenoemde met diskriminasie gepaardgaan terwyl laasgenoemde juis daarop ingestel is om 'n remedie vir die gevolge van diskriminerende optredes teenoor lede van die Spaanssprekende en Swart minderheidsgroep te verskaf. Hierdie punt word later in die hoofstuk verder toegelig. Die moontlikheid van "misbruik" van etnisiteit vir onder andere sosio-ekonomiese gewin is 'n belangrike oorweging wat die formulering van objektiewe maatstawwe vir die identifisering van etniese groepe noodsaak.

Kulturele en/of politieke oorweginge ten gunste van die gebruik van objektiewe maatstawwe vir die identifikasie van lede van een of meer etniese groepe sluit die gevalle in waar die ouers van kinders nie kan of wil besluit by watter groep 'n kind behoort in te skakel vir kulturele of opvoedkundige doeleindes nie (vgl Estland) of waar die vrywillige, subjektiewe identifikasie of assosiasie van 'n persoon met 'n spesifieke etniese groep nie vir die meerderheid lede van die betrokke groep aanvaarbaar is nie en dit potensiële konflik kan veroorsaak ('n Griek wat byvoorbeeld in 'n oorwegende Italiaanse woonbuurt in New York intrek of 'n Kleurling wat sy kinders na 'n Blanke skool in Pretoria wil stuur). In ooreenstemming met die beginsel van kollektiewe of groepsregte wat in hoofstuk 3 as uitgangspunt genoem is, behoort die besluit oor assosiasie met 'n spesifieke groep byvoorbeeld nie slegs by die individu wat daarby betrokke is te berus nie, maar ook by die groep by wie hy/sy beoog om in te skakel. Daarom kan die mate van aanvaarding van so 'n persoon deur die gemeenskap waarby hy/sy inskakel as 'n aanvullende maatstaf ter identifikasie van die lede van so 'n groep dien saam met ander faktore soos taal, godsdiens, lewenswyse, kultuur en soortgelyke aangeleenthede wat onder sekere omstandighede relevant kan wees. Die verskillende maatstawwe vir identifikasie wat in sekere geselekteerde samelewings toegepas is, word vervolgens kortliks bespreek. Hulle kan in twee breë kategorieë ingedeel word, naamlik enersyds gevalle waar die subjektiewe keusevryheid van die individu (soms wel gekoppel aan objektiewe indikatore van assosiasie) as grondslag gebruik word en andersyds gevalle waar daar bloot van 'n objektiewe klassifikasie dikwels op grond van omstandighede buite beheer van die individu en waaraan so 'n persoon noodgedwonge gebonde is, gebruik gemaak word (sien oor die algemeen Capotorti 1979:15).

5.2 VRYWILLIGE ASSOSIASIE

Die mees algemeen aanvaarde maatstaf om lede van etniese groepe te identifiseer is die vrywillige subjektiewe assosiasie van die individu met so 'n groep deur middel van taalgebruik, akkulturasie en lewenswyse. Die persoonlike verklarings van individue vir sensusdoeleindes of vir spesiale identifikasiedoeleindes word algemeen gebruik. Die vernaamste redes waarom die subjektiewe keuse van 'n persoon as maatstaf gebruik word, is eerstens die afwesigheid van enige vorm van dwang en tweedens die buigsaamheid van so 'n maatstaf wat met die dinamiese aard van etnisiteit rekening hou. Indien 'n persoon dus sou verkies om van etniese verwysingsgroep te verander kan dit maklik geskied sonder enige beperkinge daarop.

Die nadele hiervan is eerstens dat dit nië rekening hou met die moontlikheid van misbruik van identifikasie vir persoonlike politieke of sosio-ekonomiese gewin nie en tweedens dat dit die reg van 'n gemeenskap om te besluit wie as lede van die gemeenskap aanvaarbaar is, misken en daardeur potensieel konflik in so 'n gemeenskap kan veroorsaak. Die rasseprobleme in residensiële gebiede in die VSA, Brittanje, België en ander samelewings is simptome van so 'n eensydige siening van die reg op wedersydse vrywillige assosiasie tussen individu en groep in die samelewing.

Die vrywillige assosiasie van individue met 'n spesifieke etniese groep kan op twee wyses in die samelewing aangetref word, naamlik eerstens slegs op die vlak van persoonlike keusevryheid wat geensins in die staatkundige strukture van die samelewing neerslag vind nie (Akzin 1964:123) en tweedens kan so 'n vrywillige assosiasie 'n statutêre beslag kry en in die staatkundige strukture van die samelewing gereflekteer word (Akzin 1964:158 ev).

5.2.1 Persoonlike Keusevryheid

Hierdie verskyningsvorm van vrywillige identifikasie met 'n spesifieke groep kom daarop neer dat etnies eksklusiewe sosiale instellings spontaan tot stand kom sonder dat 'n institusionalisering hiervan in die staatkundige strukture van die samelewing geskied.

5.2.1.1 België, Kanada en Switserland

Voorbeelde van persoonlike keusevryheidsituasies is die etniese belangegroepes en politieke partye in België waar afsonderlike Franse en Vlaamse politieke groeperinge van katolieke, liberales, sosialiste en kommuniste aangetref word en in België, Kanada en ander state waar vrywillige afsonderlike etniese ekonomiese, kulturele en opvoedkundige instellings aangetref word (vgl ook Akzin 1964:157).

As gevolg van die spontane etniese verdelings op feitlik alle terreine in die samelewing geskied gesamentlike politieke verteenwoordiging in state soos België, Kanada en Switserland outomaties op 'n etniese grondslag sonder dat die staatkundige struktuur van die samelewing uitdruklik daarvoor voorsiening maak. So is die administratiewe indeling van België in verskillende taalgebiede 'n versekering dat sowel Vlaamse en Franse verteenwoordigers tot die sentrale parlement verkies

sal word. Die regionale indeling van Kanada en Switserland op etniese grondslag bring dieselfde resultate daar te weeg omdat die streke wat afgebaken is hoofsaaklik etnies homogene streke is.

5.2.1.2 Libanon

'n Ander voorbeeld van persoonlike keusevryheid is dié van Libanon wat op die patroon van die ou millet-stelsel gebaseer is. Die primêre maatstaf waarvolgens 'n persoon se status hier bepaal word, is sy godsdienstige affiliasie (sien Shaw 1976 en Meo 1965). Daar bestaan geen formele voorskrifte of statutêre reëlins in dié verband nie, dog die grondslag van die hele Libanese politieke stelsel is geleë in 'n ongeskrewe ooreenkoms, die Nasionale Pakt, wat in 1943 tussen die verskillende konfessionele grøpe (hoofsaaklik Christene en Moslems) tot stand gekom het. Die ongeskrewe Pakt beliggaam 'n ooreenkoms tussen die 17 amptelik erkende godsdienstige groepe in Libanon waarvolgens die politieke beheer oor die stelsel in 'n vaste verhouding tussen hulle verdeel word (Baaklini 1976: 109), hoewel die Libanese grondwet 'n konfessioneel neutrale dokument is wat in beginsel gelyke regte en verpligtinge aan alle Libanese burgers toeken (Shaw 1976:165).

Die Pakt het tot gevolg dat die status van 'n individu in Libanon afhang van die godsdienstige groep waartoe hy behoort. So beweer Shaw dat "... everyone is therefore obliged to fit into a pigeon hole: to be simply Christian or Moslem is not enough. One has to belong to one of the seventeen officially recognized communities: 11 Christian, 5 Moslem and 1 Jewish, ... since matters relating to personal status are still the prerogative of the religious communities, and he who chooses not to belong is therefore an outcast" (1976:162 asook Binder 1966:255 ev).

Indiuidue in Libanon het dus 'n vrye keuse om by een of ander godsdienstgroep in te skakel en slegs op dié wyse verkry hul in die praktyk burgerregte. Morele samelewingsanksies word toegepas teenoor diegene wat hul nie by die ongeskrewe reëls van die spel in Libanon hou nie. Dit is belangrik om daarop te let dat die individu in hierdie stelsel afhanklik is van die aanvaarding deur sy godsdienstige gemeenskap. Hy verkry slegs sy status as burger en sy politieke regte indien hy as lid van een van die erkende groeperinge aanvaar word. Dit herinner aan die millet-stelsel in Turkye wat in hoofstuk 4 uiteengesit is. Daar het die reg nie kennis geneem van 'n persoon indien hy nie deur sy millet as lid erken is nie.

Hoewel die individu in Libanon dus teoreties 'n vrye keuse tot assosiasie met enige groep het, word hy deur die Pakt verplig om by een of ander groep in te skakel indien hy op enige mate van status as burger aanspraak wil maak. Dit beperk tog sy vryheid van keuse tot 'n groot mate soos die geval in Cyprus ook is. Daar word die statuskwessie egter statutêr gereël. Dit word hieronder bespreek.

5.2.1.3 Kehillot

In die kehillot-stelsels wat vandag nog vir Jode in Europa en Skandinawië bestaan, het individue ook 'n vrye keuse om hul met hierdie gemeenskappe te assosieer (sien die Encyclopedia Judaica 1971(5):839), terwyl die gemeenskap die ongeskrewe diskresie het om so 'n persoon te aanvaar of nie te aanvaar nie. Selfs in Protestantse gemeentes bestaan hierdie praktyk.

Dit wil voorkom asof die korrekte siening van die verhouding tussen individu en gemeenskap in 'n demokratiese samelewing die erkenning van wedersydse regte is en die verlening van 'n wedersydse effektiewe vryheid van keuse met betrekking tot assosiasie en aanvaarding aan beide partye. Hierdie gevolgtrekking word aan die einde van die hoofstuk verder gemotiveer.

Die feit dat daar nie in hierdie gevalle uitdruklik statutêr kennis geneem word van die etniese grondslag van politieke verteenwoordiging nie hou egter die risiko in dat demografiese en sosio-ekonomiese verskynsels soos migrasie, bevolkingsaanwas, akkulturasie, assimilasie, ensovoorts met verloop van tyd sodanige veranderinge in die verteenwoordigingspatroon in so 'n samelewing te weeg kan bring dat 'n etniese groep nie meer outomaties van akkurate of voldoende verteenwoordiging in politieke strukture verseker kan wees nie. Dit is byvoorbeeld een van die hoofoorsake van die huidige konflik in Libanon (Koury 1976:31). Om sulke situasies te verhoed word die etniese verdelinge in samelewings gewoonlik geïnstitusioneel in die vorm van (dikwels verskanste) bepalinge in wetgewing. Dit bring meer politieke sekuriteit vir bedreigende minderhede te weeg.

5.2.2 Statutêre Keusevryheid

In die meeste plurale samelewings word die etnies diverse aard van die samelewing uitdruklik bevestig deur statutêre bepalinge wat gewaarborgde politieke verteenwoordiging aan verskillende etniese groepe bied. Dit gaan gewoonlik gepaard met 'n statutêre reëling ten opsigte van vrywillige

assosiasie met sulke groepe. In enige situasie waar die etniese samestelling van die samelewing geïnstitutionaliseer word, is dit onvermydelik dat maastawwe of maniere van identifikasie tussen groepe uitgewerk word. Verskillende stelsels is in verskillende samelewings toegepas. Die ervarings van Cyprus, België, Estland en Nieu-Seeland asook Renner se skema vir die Hapsburg-ryk word kortliks bespreek.

5.2.2.1 Cyprus

In Cyprus word 'n stelsel soortgelyk aan dié in Libanon aangetref met betrekking tot die identifikasie en status van individue, met die verskil dat die stelsel hier statutêr in die grondwet gereël word. Die 1963-grondwet erken net twee gemeenskappe op Cyprus (die Griekse en Turkse gemeenskappe) hoewel daar wel ander persone ook woonagtig is (sien afdeling 4.8 hierbo). Arts 2(1) en 2(2) bepaal naamlik onderskeidelik dat "(t)he Greek community comprises all citizens of the Republic who are of Greek origin and whose mother tongue is Greek or who share the Greek cultural traditions or who are members of the Greek Orthodox Church" (art 2(1), grondwet) en "(t)he Turkish community comprises all citizens of the Republic who are of Turkish origin and whose mother tongue is Turkish or who share the Turkish cultural traditions or who are Moslems" (art 2(2), grondwet).

Persone wat nie in een van hierdie twee kategorieë val nie asook nuwe immigrante (art 2(4)) moet ("shall") binne drie maande kies by welke van die twee gemeenskappe hulle as individue wil inskakel. Indien sulke persone egter aan 'n ander godsdienstige verband of gemeenskap met meer as 1 000 geregistreerde lede behoort, sal hulle outomaties as lede van daardie gemeenskap beskou word (art 2(3)). So 'n godsdienstige gemeenskap moet dan binne drie maande na inwerkingtreding van die grondwet kies by welke van die twee erkende gemeenskappe hy wil inskakel. Indien 'n individuele lid van so 'n ander godsdienstige gemeenskap nie met die keuse van die kerkgroep tevrede is nie kan hy skriftelik sy eie voorkeur teenoor 'n aangewese beampte sowel as die voorsitters van onderskeidelik die Griekse en Turkse kommunale kamers aandui (art 2(3)).

Enige persoon of godsdienstige gemeenskap wat van groepsverband wil verander kan dit doen op dieselfde voorgeskrewe wyse, naamlik deur 'n skriftelike kennisgewing aan 'n voorgeskrewe beampte sowel as aan die voorsitters van die twee kommunale kamers. Die kamer van die persoon of groep se keuse moet dan die versoek formeel goedkeur (art 5 en 6, grondwet). 'n Getroude vrou het aan haar man se gemeenskap behoort (art 2(7)(a)) en ongetroude kinders onder 21 jaar ook aan die gemeenskap van hul vader (art

2(7)(b)). Indien die vader onbekend is en die kind nie deur 'n ander familie aangeneem is nie sal hy/sy aan die moeder se gemeenskap behoort (art 2(7)(b)). Statusdispute is deur spesiale howe gehanteer (arts 87 en 152(2)).

Sedertdien is die kommunale kamers ontbind en het de facto partisie tussen die twee groepe op die eiland tot stand gekom. Dit het hierdie prosedure en die behoefte daaraan irrelevant gemaak.

Die vernaamste kenmerke van die stelsel wat in Cyprus gebruik is om die lede van die verskillende gemeenskappe te identifiseer is die volgende:

- erkenning van die noodsaaklikheid van formele identifikasieprosedures;
- die etniese verdeling van die samelewing op alle lewensterreine;
- die gebruik van sowel subjektiewe as sekere objektiewe maatstawwe vir assosiasie;
- die vryheid van keuse van die individu en kerkgroepe om met 'n spesifieke gemeenskap te assosieer;
- die aanvaarding van die individu en/of kerkgroep deur 'n sekere gemeenskap as addisionele vereiste;
- die beperking van erkende gemeenskappe tot twee; en
- die beslegting van statusdispute deur die regsprekende gesag.

5.2.2.2 België

In teenstelling met Cyprus waar die identifikasie van die twee gemeenskappe die grondslag van die hele stelsel uitgemaak het, word die formele identifikasie van die verskillende taalgroepe in België slegs vir sekere doeleindes vereis. Die belangrikste rede vir hierdie verskil in die twee samelewings (waar etnisiteit in beide gevalle doeltreffend geïnstitusioneeliseer is) is dat die betrokke groepe in Cyprus oorspronklik heeltemal verspreid tussen mekaar gewoon het terwyl hulle in België tot 'n groot mate geografies gekonsentreer is. Laasgenoemde faktor veroorsaak dat Vlaams die enigste amptelike taal in Vlaandere is en Frans in Wallonië. Politieke verteenwoordigers uit hierdie gebiede word outomaties geag op onderskeidelik die Vlaamse en Franse taalrolle in die sentrale parlement te wees terwyl die kiesers in dié twee gebiede ook outomaties op die onderskeie kieserslyste geregistreer word en identiteitsdokumente outomaties

in die taal wat in so 'n gebied geld, uitgereik word. Verandering van assosiasie in dié gevalle is slegs moontlik deur vrywillige verhuising na die ander taalgebied of na Brussel waar 'n spesiale reëling geld. Die maatstaf wat in laasgenoemde geval ter sprake is, is die vrye keuse van die individu tussen Vlaams en Frans.

Wat Vlaandere, Wallonië, Brussel en die Duitstalige gebied betref is die assosiasiepatrone van die individuele kiesers dus op 'n totale persoonlike vryheid van keuse gebaseer wat deur woonplek gekwalifiseer word. Daarom is België ook as voorbeeld in die vorige kategorie gebruik. Daar bestaan naamlik geen statutêre reëling in verband met die identifikasie van individuele burgers nie behalwe dat onderskeidelik Vlaams, Frans en Duits die enigste amptelike tale in Vlaandere, Wallonië en die Duitstalige gebied is (art 3(b), grondwet), en identiteitsdokumente outomaties in die taal wat in so 'n gebied geld, uitgereik word. Persone wat in hierdie gebiede gaan woon vereenselwig hul uit eie vrye wil met die amptelik erkende taalgroep. In sekere stedelike areas binne die twee hooftaalgebiede bestaan egter wel taalfasiliteite vir die ander hooftaalgroep (gewoonlik skole) waarmee hulle vrywillig kan identifiseer (sien bylae 6).

Die Brusselse Agglomerasieraad

Die posisie in Brussel is meer gekompliseerd aangesien dit 'n tweetalige gebied is. Hier word dieselfde probleme en behoeftes ten opsigte van die identifikasie van lede van die onderskeie groepe aangetref as wat in ander samelewings waar groepe verspreid tussen mekaar leef, bestaan. Op die kiesersvlak in Brussel is die posisie soortgelyk aan Vlaandere, Wallonië en die Duitstalige gebied. Persone kan op heeltemal vrywillige grondslag met die een of die ander groep assosieer. Aangesien Brussel 'n tweetalige gebied is en daar geweldige onderlinge wedywing tussen veral die Franse en Vlaamse groepe op kulturele, ekonomiese en politieke terreine bestaan (sien De Witte 1976), word van verklaarde kandidate vir die Brusselse Agglomerasieraad verwag om hul vrywillige keuse ten opsigte van taalaffiliasie te openbaar (art 62, wet van 26 Julie 1971). Vir hierdie doel word gebruik gemaak van die identiteitsdokumente wat normaalweg aan Belgiese burgers uitgereik word in die taal wat Brusselare self verkies. So 'n kandidaat mag ook slegs voorgestel word deur kiesers wat tot sy taalgroep behoort. Ook dit word deur middel van die betrokke identiteitsdokumente vasgestel. Die maatstaf wat gebruik word, is die taal waarin die dokument uitgereik is. Die dokument wat vir

hierdie doel gebruik word moet verder minstens 12 maande voor nominasie uitgereik gewees het om die misbruik van etniese affiliasie te voorkom (art 62, wet van 26 Julie 1971 en Mast 1977:386). Hierdie taalaffiliasie word tydens elke verkiesing noukeurig nagevors en bevestig en so 'n kandidaat "... blijven tot de aldus bepaalde taalgroep behoren bij iedere volgende verkiezing" (art 62, wet van 26 Julie 1971). Raadslede wat tot die Brusselse Agglomerasieraad verkies word "... behoren tot de Nederlandse of tot de Franse taalgroep in de agglomeratieraad overeenkomstig de in vorig artikel bepaalde criteria" (art 63, wet van 26 Julie 1971).

Die taalaffiliasie van die raadslede word op alle dokumente wat van die raad uitgaan en waarop die naam van die raadslid voorkom, aangedui in die vorm van 'n (N) of (F) onmiddellik na die naam van die betrokke persoon (art 63, wet van 26 Julie 1971 asook Senelle 1979:284).

Die bestaan van taalbeperkende maatreëls soos hierdie in 'n samelewing wat andersins as baie "liberaal" en progressief deurgaan, dui op die intensiteit van gevoelens tussen die onderskeie taalgroepe in Brussel. Die beperking op verandering van identiteit spruit uit die eerste verkiesing van die Agglomerasieraad in 1971 toe die sterkste Franse party (later die "regerende" party in die raad) onder andere ook verfransde Vlaminge as kandidate gestel het. Voldoende van hierdie persone is verkies om die vetoreg waaroor elke taalgroep in die raad beskik (die sogenaamde alarmbelprosedure wat in hoofstuk 4 beskryf is) in die geval van die Vlaamse taalgroep effektief te neutraliseer (sien De Witte 1976). Dié prosedurele beperkinge is egter nie voldoende om hierdie misbruik van die stelsel aan bande te lê nie en die Brusselse Vlaminge is steeds baie ontevrede hieroor. In effek kom die bepalinge wat hierbo verduidelik is egter wel in die praktyk daarop neer dat 'n persoon nie maklik van groep kan verander nadat hy reeds sy keuse een keer in 'n verkiesing van die Agglomerasieraad uitgeoefen het nie. Die identiteitsdokument wat ter sprake is, moes dan ook minstens 12 maande voor nominasie in die spesifieke taal aan hom uitgereik gewees het.

Die identifisering van Vlaamse en Franse Agglomerasieraadslede is noodsaaklik vir drie doeleindes:

1. die uitvoerende bestuur van die raad moet uit eweveel Vlaams- as Franssprekende persone bestaan (art 108(ter)(2), grondwet). Sien ook Mast 1977:386);
2. die samestelling van die Vlaamse en Franse kultuurkommissies in Brussel wat deur die onderskeie taalgroepe in die raad verkies word (art 108 (ter)(4) en (6), grondwet); en

3. die werking van die alarmbelprosedure ter beskerming van minderheids-groepe (art 38(bis), grondwet en art 71, wet van 26 Julie 1971).

Parlementêre Taalgroepe

Parlementêre verkiesings in België vereis nié hierdie taalidentifikasie-prosedures voor die verkiesing soos in Brussel nie, dog daar word wél taalgroepe in die parlement onderskei vir soortgelyke doeleindes as by die Brusselse Agglomerasieraad, naamlik:

1. die alarmbelprosedure (art 38(bis), grondwet);
2. die samestelling van die gemeenskaps- en gewestrade uit die senaat (arts 24 en 25, besondere wet op die hervorming van die instellings, 8.8.1980. Sien ook Van Impe 1978);
3. die aanname van wetgewing waarvoor 'n besondere meerderheid van beide taalgroepe benodig word (arts 1, 3(bis), 59(bis) en 107(4), grondwet; en
4. die samestelling van die Kabinet wat uit 'n gelyke aantal Frans- en Vlaamssprekende parlamentslede moet bestaan met die diskresionêre uitsondering van die Eerste Minister (art 86(bis), grondwet).

Mast verduidelik die prosedures vir die indeling van parlamentslede in taalgroepe soos volg:

"In beginsel worden de parlamentsleden in de Nederlandse of in de Franse taalgroep ingedeeld naargelang het kiescollege waaraan zij hun verkiezing danken, tot het Nederlands dan wel tot het Frans taalgebied behoort. De volksvertegenwoordigers en senatoren die door het kiescollege van het arrondissement Brussel zijn gekozen ... maken deel uit hetzij van de Nederlandse, hetzij van de Franse taalgroep naargelang zij de eed in het Nederlands of in het Frans hebben afgelegd. Wordt de eed in verscheidene talen afgelegd, dan is de taal waarin hij eerst is afgelegd, beslissend" (1975:115-116 na aanleiding van art 1 van die wet van 3.7.71. Sien ook Van Assche 1972:242-254 in dié verband).

Dit is dus moontlik vir 'n Brusselse parlementêre verteenwoordiger om te kies in watter taal hy die ampseed wil aflê ongeag van die taalgroep waartoe hy behoort of die taal waarin sy identiteitsdokument uitgereik is. Die verteenwoordigers uit Vlaandere en Wallonië beskik egter nie oor so 'n keuse nie. In 'n onlangse voorval in die parlement het 'n Vlaming wat in 'n Waalse kiesafdeling verkies is na bewering sy eed in Nederlands afgelê.

Dit is egter geïgnoreer en hy is volgens voorgeskrewe prosedures op die Franse taalrol geplaas (mondelinge mededeling deur mnr E. van de Velde, staatkundige attaché van die Nederlandstalige Minister van Institusionele hervorming in België. Dit kon tot dusver egter nie bevestig word nie). Die enkele verteenwoordigers uit die Duitstalige gebied binne die grense van Wallonië word outomaties as lede van die Franse taalgroep ingedeel (Mast 1975:116). Indien die taalgebiede in België nie bestaan het nie sou die Brusselse prosedure heelwaarskynlik deur die hele België gegeld het. Dit bevestig die noodsaaklikheid van een of ander objektief bepaalbare maatstaf waarvolgens persone se etniese identifikasie vasgestel kan word in plurale samelewings waar etnisiteit geïnstitusioneel word en waar die hele samelewing of aspekte daarvan op 'n etniese grondslag georganiseer word.

Administratiewe taalrolle

Die derde en laaste doel waarvoor formele etniese identifikasie in België toegepas word, is die samestelling van die sentrale staatsdiens. Soos hierbo in afdeling 4.9.3.6 uiteengesit is, kan amptenare kies om op 'n Franse, Nederlandse of tweetalige rol ingeskryf te word. Hierdie keuse is heeltemal vrywillig dog die amptenaar moet hom aan 'n eksamen onderwerp om vas te stel of hy die taal van sy keuse voldoende magtig is vir doeleindes van sy werk (Mast 1977:153 na aanleiding van art 43 van die wet van 18.7.1966). Die doel van die taalkaders is die afdwinging van gelyke behandeling van die twee hoof taalgroepe in die Belgiese staatsdiens (Mast 1977:153).

Die stelsel van etniese identifikasie in België is 'n mengsel van persoonlike en statutêre keusevryheid ten opsigte van assosiasie met 'n bepaalde groep en dit word slegs vir sekere noodsaaklike en onvermydelike doeleindes (om die regte van die betrokke etniese groepe te beskerm en te bevorder) aangewend. Hier is verder geen sprake van diskriminasie teenoor sekere groepe in die identifiseringsproses nie en die moontlikheid om van etniese identifikasie te verander is verder in die stelsel ingebou. Weens hierdie verskeidenheid van oorweginge is die Belgiese stelsel van etniese identifikasie meer aanvaarbaar as dié van Cyprus of Libanon wat hierbo behandel is.

5.2.2.3 Estland

Identifisering van die verskillende nasionale minderhede in Estland was noodsaaklik vir die toepassing van kulturele outonomie in dié land.

Daarom het die 1920-grondwet bepaal dat "(e)very Estonian citizen is free to determine his own nationality. If he cannot do this personally, the law shall do so" (art 20, grondwet. Sien ook Coupland 1945:187).

Die Wet op die Kulturele Outonomie van Nasionale Minderhede van 1925 het hierdie bepaling ge-operasionaliseer deur te bepaal dat by inwerkingtreding van die wet alle persone bo 18 jaar hierdie keuse kon uitoefen. Tot die ouderdom 18 jaar volg kinders die nasionaliteit van hul ouers. As hul ouers van nasionaliteit verskil bepaal die ouers die kinders se nasionaliteit deur ooreenkoms tussen hulle. As hulle nie ooreenkoms hieroor kan bereik nie volg die kinders outomaties die nasionaliteit van die vader. By bereiking van die ouderdom van 18 jaar moet die kinders binne 12 maande self kies of hulle nog by die betrokke minderheidsgroep wou inskakel anders vervul hul outomatiese lidmaatskap van die betrokke groep. Hulle kan dan natuurlik ook kies om by 'n ander of geen groep in te skakel nie (art 9).

By 'n versoek om die instelling van kulturele selfregering vir 'n spesifieke groep moet die verskillende plaaslike owerhede lyste opstel van die lede van daardie groep wat verkies om aan hierdie selfregering deel te hê (sien afdeling 4.7 hierbo).

Indien 'n spesifieke persoon nie self 'n keuse kan uitoefen nie sal die keuse namens hom deur die plaaslike owerheid waarbinne hy woonagtig is, gedoen word indien nodig (Aun 1951:31). Dit slaan op die geval waar die spesifieke persoon nie beskikbaar is om sy keuse uit te oefen nie. In so geval sal die plaaslike owerheid volgens sy diskresie "the external determinants of nationality" toepas deur te probeer vasstel watter taal die vloeiendste gepraat word (Aun 1951:31). Aun spesifiseer egter nie wat die ander determinante is nie. Dit staan enigiemand vry om binne twee maande sy naam op die lys te laat aanbring of van die lys te laat verwyder indien hy dit sou verkies (art 10, wet van 12.2.1925), dog hertoelating tot die lys is dan onderhewig aan die goedkeuring van die kulturele selfregering indien dit wel ingestel word. Hierdie beperking op die reg van die individu om self oor sy assosiasie te besluit is juis ingevoer om ondeurdagte besluite of misbruik van die stelsel te verhoed (Coupland 1945:188 en Aun 1951:32).

In 1937 is art 20 van die grondwet gewysig om hierdie probleem van misbruik of oorhaastige optrede uit te skakel deurdat die formulering daarvan verander is na "(e)very citizen has the right to maintain his or her nationality" in plaas van "... is free to determine" sy eie nasionaliteit (Aun 1951:32).

Die lyste wat die plaaslike owerhede opstel vorm 'n voorlopige nasionale register vir die lede van die spesifieke minderheidsgroep en 'n kieserslys vir die eerste selfregering van die groep. Die lyste word bevestig en uitgebrei deur die selfregering nadat dit verkies is. Enige persoon wat onder 'n kulturele selfregering wil ressorteer, kan dit doen deur 'n skriftelike aansoek met stawende dokumente rakende sy nasionaliteit aan die selfregering te stuur. Indien daar 'n verskil is tussen sy eie verklaring met betrekking tot sy nasionaliteit en die stawende dokumente moet die Minister van Binnelandse Sake die dokumente korrigeer voordat sy aansoek aanvaar kan word (Aun 1951:32). Op skriftelike versoek kan enige lid sy naam van die register laat verwyder.

Die nasionaliteit van 'n persoon is in geen amptelike dokument ingevoeg nie met die uitsondering van die nasionale register wat deur elke kulturele selfregering bygehou is (Aun 1951:38).

Die belangrikste elemente van hierdie stelsel van etniese identifikasie in Estland was die volgende:

- die vrywilligheid daarvan soos verskans in wetgewing:
" In determining a person's nationality his own declaration was conclusive" (Aun 1951:38);
- die buigsaamheid daarvan:
"The borderlines between the majority and its minorities were elastic ..." (Aun 1951:40). 'n Persoon kon dus van etnisiteit verander indien hy dit wou doen;
- die beperkte gebruik en toepassing daarvan:
die nasionaliteit is slegs relevant geag vir doeleindes van kulturele selfregering en verskyn op geen amptelike dokumente rakende 'n persoon nie;
- effektiewe kontrole oor die moontlike misbruik van die stelsel:
die feit dat die Minister van Binnelandse Sake die bevoegdheid gehad het om 'n persoon se aansprake te kontroleer en dat die kulturele selfregering kon besluit om 'n voormalige lid weer toe te laat al dan nie, vorm doeltreffende beheermeganismes by die toepassing van die stelsel;

- die neutraliteit daarvan:

die stelsel kon toegepas word op enige minderheidsgroep, selfs lede van die meerderheidsgroep in die land wat in sekere streke minderhede gevorm het (Aun 1951:38). Alle groepe is oor dieselfde kam geskeer en geen diskriminasie het plaasgevind nie.

Dit wil voorkom asof hierdie stelsel oor die potensiaal beskik om ook in ander samelewings suksesvol toepassing te vind, soos Aun trouens ook opmerk (1951:41).

Die drie gevallestudies in etniese identifikasie wat dusver behandel is, het almal met godsdienstige, taal- en kulturele groepe te doen gehad. In die voorgestelde teoretiese skema van Karl Renner vir Oostenryk-Hongarye het etniese identifikasie by verpolitiseerde verskille tussen nasionale minderhede ter sprake gekom. Dit word kortliks uiteengesit.

5.2.2.4 Renner se Model

Hoewel Renner se model van persoonlike outonomie nooit op groot skaal in die Oostenryk-Hongaarse Ryk toegepas is nie, het hy die probleem van identifikasie van minderhede in die Ryk voorsien, waarskynlik omdat min van die betrokke groepe geografies gekonsentreerde tuisareas gehad het. Bylae 1 bevat 'n kartografiese voorstelling van die verspreide vestigingspatroon van die verskillende groepe wat formele identifikasie genoodsaak het.

Die identifikasie van "... those individuals whose national status makes them members of a recognized national corporate body ..." (Kann 1964(2): 195) sou noodwendig op 'n amptelike grondslag moes geskied aangesien Renner se model die verpligte inskakeling van al die minderhede by gemeenskapsowerhede veronderstel het. In hierdie opsig is Renner se stelsel nader aan die meer primitiewe feudale stelsels asook dié in Libanon en Cyprus. Renner het voorsien dat vir identifikasiedoeleindes individuele status op verskillende wyses aan lede van die minderhede toegeken kan word:

"Such status is accorded to individuals in various ways, either on the basis of their own declaration or in the form of national registration, government ordinances or court decisions based on definite characteristics of native language, origin, place of birth, residence and so forth. Several of these devices may be combined" (Kann 1964(2):195).

Hier is dus sprake van sowel subjektiewe keusevryheid by individue as objektiewe klassifikasies van persone op grond van sekere vaste maatstawwe. Soos in Cyprus word die moontlikheid om die hof hierby te betrek ook genoem (vgl Francis 1976:99).

In teenstelling met bogenoemde vier situasies het die laaste paar gevallestudies wat behandel word, hoofsaaklik met ras en/of kleur as grondslag vir etnisiteit te doen. Dit sluit die probleme met etniese identifikasie in Nieu-Seeland in (as laaste voorbeeld van 'n situasie waar statutêre keusevryheid ten opsigte van etniese assosiasie bestaan), asook die VSA voor 1954, Zimbabwe en Suid-Afrika (as voorbeelde van gevalle van gedwonge assosiasie) en die huidige posisie in die VSA.

5.2.2.5 Nieu-Seeland

In Nieu-Seeland word statutêre voorsiening gemaak vir die identifikasie van lede van die inheemse Maori-minderheidsgroep wat ongeveer 8% (+ 270 000) teenoor 92% (+ 3 100 000) Blanke lede van die totale bevolking in die land uitmaak. Die primêre oorweging vir hierdie formulering van identifikasiemaatstawwe ter identifisering van Maoris is die bestaan van 'n stelsel van spesiale kommunale politieke verteenwoordiging vir hierdie etniese groep "ter beskerming van hul eiesoortige belange" (McRobie 1978:271). In die unikamerale parlement van 92 lede word 4 setels naamlik gereserveer vir die verteenwoordiging van Maori-kiesers wat verkies om op 'n afsonderlike kieserslys vir een van hierdie verteenwoordigers te stem in plaas van op 'n algemene kieserslys saam met Blankes vir 'n verteenwoordiger van een van die ander 88 setels (Banks 1980:336). Hierdie stelsel van kommunale verteenwoordiging op afsonderlike kieserslyste in 'n gemeenskaplike parlement word in hoofstuk 6 kortliks behandel terwyl slegs die wyse van identifikasie van Maori-kiesers hier te sprake kom.

Soos in hoofstuk 6 beskryf word, is daar alreeds sedert 1867 spesiale voorsiening vir Maoris op die politieke vlak van die samelewing in Nieu-Seeland gemaak deurdat hulle toe reeds afsonderlike politieke verteenwoordiging verkry het (McRobie 1978:272). In 1914 het wetgewing die daargestelling van afsonderlike kieserslyste gemagtig dog dit het eers in 1949 in werking getree. Om Blanke van Maori-kiesers te onderskei, veral aangesien sekere kategorieë Maoris tot 1976 verplig was om as kiesers op die afsonderlike Maori-lys te registreer indien hulle hulle politieke regte wou uitoefen, is statutêre identifikasiemaatstawwe geformuleer om die

status van die kiesers in dié verband te bepaal. So het die 1956-Kieswet in Nieu-Seeland 'n Maori soos volg gedefinieer:

"A person belonging to the aboriginal race of New Zealand; and includes a half-caste and a person intermediate in blood between half-castes and persons of pure descent from that race" (McRobie 1978:272).

Dié definisie is op 'n suiwer rassemaatstaf gebaseer en herinner sterk aan dié wat in die VSA voor 1954 gebruik is asook dié wat steeds in Suid-Afrika gebruik word. Halwe en kwart Maoris het oor die keuse beskik om óf op die Maori-lys of die algemene Blanke kieserslys te registreer terwyl volle of driekwart Maoris geen keuse gehad het nie en op die afsonderlike kieserslys moes registreer as hulle hul politieke regte wou uitoefen.

Jackson kritiseer die gebruik van hierdie rassemaatstaf en beweer dat "... the use of the term 'blood' is entirely unscientific and for all practical purposes meaningless. No one has ever been prosecuted for voting on the 'wrong' roll, and it would be extremely difficult to 'prove' the precise degree of blood involved one way or another. In practice, the criterion is culture, not blood. Those who regard their life style as Maori, who 'feel' Maori, are more likely to vote on the Maori rolls regardless of their ancestry whilst many urbanised Maoris might well vote on the European roll. Officials ... usually accept such claims without question" (1973:76-7).

Behalwe die toepassingsprobleme wat hierdie stelsel veroorsaak het, is dit inherent diskriminerend van aard deurdat dit persone op grond van toegeskrewe eienskappe (afkoms of ras) verplig het om 'n kwalitatief minderwaardige of ongelyke stelsel van politieke verteenwoordiging te aanvaar (sien hoofstuk 2 hierbo). Eers in 1975 is dit so ingesien en is die posisie met betrekking tot die stemreg van Maoris gewysig. Vir doeleindes van die Kieswet word 'n Maori nou omskryf as "... a person of the Maori race of New Zealand, and includes any descendant of such a person who elects to be considered as a Maori for the purposes of this Act ..." (McRobie 1978:271 na aanleiding van die Maori Affairs Act 1974).

Hierdie persone kan sedert 1976 self kies of hulle op die Maori-lys of die algemene kieserslys wil registreer. Persone wat nie Maoris of afstammelinge van Maoris is nie, mag nie op die Maori-lys registreer nie dog die Kieswet maak wel vanaf 1967 daarvoor voorsiening dat Blanke kandidate in die vier

gereserveerde setels mag staan en dalk selfs verkies word as Maori-verteenwoordigers. Die teenoorgestelde kan ook gebeur (McRobie 1978: 270-1 en Cleveland 1979:117).

Met die wysiging van die omskrywing van 'n Maori is die beklemtoning van gedwonge, aangebore eienskappe verskuif na die vrywillige keuse deur die betrokke individu steeds op grond van afkoms, hoewel identifikasie met Maoris normaalweg 'n kulturele inhoud het (Jackson 1973:77). As gevolg hiervan kan geen beginselbeswaar teen so 'n stelsel van etniese identifikasie (selfs op grond van aangebore faktore) ingebring word nie.

5.3 GEDWONGE ASSOSIASIE

In al vyf die gevalle van etniese identifikasie wat hierbo behandel is, was die klem op die vrywillige keuse van die betrokke individu tot assosiasie met 'n spesifieke gemeenskap, dog soms gekoppel aan die vereiste van aanvaarding deur die gemeenskap van sy keuse en die statutêre regulering van hierdie identifikasieprosedure. Objektiewe indikatore van kultuur, taal, lewenswyse, ensovoorts is in uitsonderingsgevalle gebruik om 'n eksterne klassifikasie te doen ingeval die betrokke individu nie self daartoe in staat is nie.

By die behandeling van Nieu-Seeland hierbo, is daarop gewys dat dit op 'n stelsel van vrywillige rasse-identifikasie gegrond is wat tog kulturele inhoud het. In sy oorspronklike vorm was dit egter op 'n gedwonge assosiasie op grond van ras of afkoms gebaseer en dit het die vrye keuse van sekere Maoris om te assosieer met wie hulle wil, effektief uitgesluit. Enige sodanige dwang (op grond van toegeskrewe eienskappe) waarvoor geen normatiewe regverdiging of nuttigheidsoorweginge bestaan nie (soos byvoorbeeld geslagsdifferensiasie met betrekking tot die voorsiening van sekere fasiliteite, ouderdomsdifferensiasie met betrekking tot die toekenning van burgerregte en regstatus of intellektuele differensiasie tussen "normale" en geestesgebrekkige persone met betrekking tot die erkenning van hul onderskeie regte op bewegingsvryheid) kan as diskriminasie beskou word. Dit is in hoofstuk 2 uiteengesit. Hierdie beginsels geld ook by die identifikasie of klassifikasie van etniese groepe en dit is juis as gevolg van hierdie "misbruik" van die tegniek van etniese identifikasie dat die institusionalisering van etnisiteit dwarsoor die wêreld 'n stigma verkry het. In 'n poging om sekere politieke doelwitte te bereik, is gedwonge etniese assosiasie vroeër in samelewings soos Nieu-Seeland en

die VSA toegepas en word dit steeds in Suid-Afrika, Zimbabwe en Fiji toegepas by wyse van rigoristiese rasseklassifikasie en die gedwonge gebruik van afsonderlike kommunale kieserslyste. Laasgenoemde aspek word in hoofstuk 6 behandel dog die rasseklassifikasiestelsels in die VSA voor 1954 en in Suid-Afrika word vervolgens kortliks uiteengesit.

5.3.1 Die VSA voor 1954

Die veertiende amendement van die Amerikaanse grondwet (in 1886) waarborg die gelykheid van alle Amerikaanse burgers deur onder andere te bepaal dat " (n)o State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States ..., nor shall any State deprive any person of life, liberty or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws" (teks in Hamilton 1970:73).

Hierdie amendement was 'n doelbewuste poging om die geweldige diskriminasie in daardie samelewing teenoor die Negergroep (vgl die 1857 uitspraak in die saak Dred Scott v Sanford, SC 19 HOW 393 waar beslis is dat Negers nie volgens die grondwet burgers van die VSA is nie) te probeer uitskakel. Met die veertiende amendement het die Negergroep in 1886 formeel burgerregte in die VSA op 'n teoreties gelyke grondslag met ander (Blanke) persone verkry. In die praktyk het informele diskriminasie teenoor hierdie persone egter steeds voortgeduur en is die sogenaamde "separate but equal"-leerstuk byvoorbeeld in 1896 deur die hooggeregshof as wel in ooreenstemming met die veertiende amendement verklaar (Plessy v Ferguson SC 163 US 537). Volgens hierdie leerstuk is rassese segregasie tussen Wit en Swart persone wettig so lank as dit gelyke behandeling van die onderskeie groepe inhou. Dit is nie altyd moontlik om doelbewuste ongelyke behandeling of diskriminasie empiries te bewys nie en gevolglik het die posisie van die Negers nie noemenswaardig verbeter nie; afsonderlike en dikwels minderwaardige fasiliteite en dienste is steeds aan hulle verskaf. Die toepassing van die "separate but equal"-leerstuk in die vorm van allerlei gedwonge afsonderlike dienste en geriewe wat aan die twee verskillende rasse groepe verskaf is, het veral by die Negers baie weerstand uitgelok soos die posisie trouens ook in Suid-Afrika in dié verband is (Frederickson 1981). Dit het die verskillende state in die VSA genoodsaak om reeds vanaf 1827 'n verpligte, gedwonge stelsel van statutêre groepsidentifikasie toe te pas ten einde die bestaande praktyk van "separate but equal"-strukture en -prosesse wel te laat werk. Uiteen-

lopende voorskrifte wat sonder uitsondering die afkoms of "bloed"-maatstaf gebruik het om tussen Negers, Indiane en Blanke persone te onderskei, is so deur die verskillende state vir verskillende doeleindes uitgevaardig. Mangum (1940:1 ev) gee 'n goeie opsomming van die posisie tot op daardie stadium. Dieselfde probleme wat in Suid-Afrika en Nieu-Seeland ervaar is met die implementering van so 'n rasseklassifikasie-stelsel het ook hier voorgekom. Met verreikende beslissings van die hooggeregshof in sake soos Brown v Board of Education of Topeca 1954 (347 US 483), Bolling v Sharpe 1954 (347 US 497), Loving v Virginia 1967 (388 US 1) en die uitvaardiging van 'n reeks "Civil Rights"-wette tussen 1957 en 1968, is die "separate but equal"-leerstuk en die gevolglike stelsel van rasse-identifikasie totaal uit die Amerikaanse praktyk uitgeskakel. Aangesien hierdie periode op die oomblik van blote historiese belang is, word nie verder op die detail daarvan ingegaan nie. Belangriker vir doeleindes van hierdie studie is die ontwikkelinge wat sedert 1954 tot op datum in die VSA plaasvind in die rigting van 'n hernieude en toenemende behoefte vir 'n vorm van groepsidentifikasie en dus die erkenning en institusionalisering van etniese verskille. Dit word in afdeling 5.4 bespreek.

5.3.2 Zimbabwe

Die onafhanklikheidsgrondwet van Zimbabwe maak voorsiening vir twee kieserslyste op sentrale vlak, naamlik 'n Blanke en 'n gemeenskaplike lys (art E 5). Op die Blanke lys word nie slegs Blankes nie, dog alle kiesers wat nie Swart is nie geregistreer. Laasgenoemde kiesers behels hoofsaaklik Kleurlinge en Indiërs. Op die gemeenskaplike lys word slegs Swartes geregistreer (art E 5). Hierdie rasse-onderskeid word slegs ten opsigte van politieke verteenwoordiging aangetref en is totaal irrelevant op die ander samelewingsvlakke. Die stelsel is slegs vir 7 jaar deur voor-onafhanklikheidsamesprekinge in Brittanje gewaarborg (art E 29) en sal na alle waarskynlikheid na daardie tydperk verval.

Daar is geen amptelike statutêre vasgestelde prosedure waarvolgens Blanke (insluitende Kleurling- en Indiër-) kiesers van Swart kiesers onderskei word nie. Die tegniek wat met die opstel van die eerste lys gebruik was, was die blote gebruik van die naam en stamaffiliasie van die kieser. 'n Swart (stam-) naam en lidmaatskap van 'n Swart stam (afkoms) kwalifiseer 'n persoon vir die gemeenskaplike lys terwyl alle ander kiesers op die Blanke lys geregistreer word. Hier bestaan dus geen vryheid van

keuse met betrekking tot die registrasie 'as kiesers nie. Die maatstaf wat vir klassifikasie gebruik word, is 'n objektiewe maatstaf waaroor die kieser geen seggenskap het nie. As sodanig is dit dan ook nie aanvaarbaar nie. In die opsomming teen die einde van die hoofstuk word 'n aanbeveling gedoen vir 'n aanvaarbare verbetering van hierdie stelsel op die Nieu-Seelandse patroon. Die aanloop tot hierdie onafhanklikheidsgrondwet van Zimbabwe word volledig in afdeling 6.4.6. behandel.

5.3.3 Suid-Afrika

Suid-Afrika is waarskynlik die samelewing waar die mees omvattende stelsel van etniese identifikasie aangetref word. Soos in Cyprus, dog slegs op 'n baie groter en omvattender skaal, lê hierdie klassifikasie ten grondslag van alle aktiwiteite in die samelewing. Die sosiale, ekonomiese, kulturele en politieke status van 'n persoon hang van sy amptelike klassifikasie as 'n Blanke, Swarte, Kleurling of Asiër, asook enkele ander subkategorieë, af. Ras of kleur is die deurslaggewende maatstaf vir klassifikasie en hoewel verandering van etnisiteit teoreties moontlik is, is dit in die praktyk feitlik onmoontlik. Die etniese stratifikasiepatroon in Suid-Afrika is so rigied dat dit dikwels (met goeie rede) as 'n kaste-stelsel beskryf word (Van den Berghe 1965:52-53 en MacCrone 1937:131).

As gevolg van 'n kwalitatief differensiële toekenning van feitlik alle skaars waardes in die samelewing aan individue op grond van aangebore eienskappe soos ras en/of kleur is die stelsel soos dit op die oomblik bestaan, inherent diskriminerend van aard. Daar bestaan 'n minimale vryheid van keuse met betrekking tot die assosiasie tussen 'n individu en 'n groep of gemeenskap van sy keuse aangesien die meeste gemeenskapsfasiliteite en instellings (selfs huwelike, woongebiede en lidmaatskap van politieke partye) op grond van ras of kleur tot sekere groepe beperk word.

Soos hierbo in hoofstuk 4 verduidelik is, kan die etniese groepsgrondslag van die huidige Suid-Afrikaanse samelewing ver in sy geskiedenis teruggevoer word. As gevolg van duidelike gedwonge differensiële posisies wat die verskillende groepe van vroeg af al in Suid-Afrika ingeneem het, was die formulering van maatstawwe om tussen die verskillende groepe te onderskei, noodsaaklik. Die historiese grondslag van die stelsel van rasseklassifikasie in Suid-Afrika word goed opgesom deur hoofregter (lord) De Villiers in die saak Möller v Keimoes School Committee (1911 AD 635 op pp 643/4):

"... (T)he first civilized legislators in South Africa came from Holland and regarded the aboriginal natives of the country as belonging to an inferior race whom the Dutch, as Europeans, were entitled to rule over and whom they refused to admit to social or political equality. We know also that, while slavery existed, the slaves were blacks and that their descendants, who form a large proportion of the coloured races of South Africa, were never admitted to social equality with the so-called whites. Believing, as these whites did, that intimacy with the black or yellow races would lower the scale of civilization, they condemned intermarriage or illicit intercourse between persons of the two races ... these prejudices have never died out, and are not less deeply rooted at the present day among the Europeans in South Africa, whether of Dutch or English or French descent" (sien ook Suzman 1960:343 ev).

Verskillende wette om assosiasie en toenadering tussen veral die Blanke ras en die ander rasse te verhoed het met verloop van tyd tot stand gekom. Daar is selfs strafmaatreëls aan verbode assosiasies gekoppel en hierdie situasie het die formulering van duidelike maatstawwe en omskrywings van lede van sekere groepe noodsaaklik gemaak. Deur die jare heen is vier maatstawwe, alleen of in verskillende kombinasies, vir hierdie doel gebruik. Hulle is:

- afkoms of oorsprong (die sogenaamde "bloed"-toets);
- voorkoms (kleur en fisiese of biologiese eienskappe);
- aanvaarding deur 'n betrokke groep; en
- lewenswyse (taal, gewoontes, kleredrag, gebied, ensovoorts) (Suzman 1960:343).

Hierdie maatstawwe is op ad hoc wyse in verskillende wette vir verskillende doeleindes gebruik en daar het nooit 'n uniforme en algemeen aanvaarde identifikasiesistelsel ontwikkel nie (sien Cloete 1977:144 ev oor die verskillende omskrywings van "Gekleurdes" in Suid-Afrika en Suzman 1960:339 ev vir die onderskeid tussen die verskillende groepe vir doeleindes van ontug, huwelike, groepsgebiede, politieke verteenwoordiging, fasiliteite, ensovoorts). Dit kompliseer die stelsel geweldig (Olivier 1980:131). In 1956 het 'n interdepartementele komitee aandag geskenk aan die uitvoerbaarheid van 'n eenvormige stelsel van klassifikasie dog die verslag is nooit gepubliseer nie en daar is geen poging aangewend om so 'n eenvormige stelsel te weeg te bring nie (Suzman 1960:339). Die uitvaardiging van die Bevolkingsregistrasiewet (Wet 30 van 1950) het onder andere ten doel gehad om uiteindelik tot so iets te lei (sien art 2 en die lang titel daarvan), dog tot dusver het dit nie gematerialiseer nie.

In die praktyk is die klassifikasie van persone volgens die Bevolkingsregistrasiewet egter die gesaghebbendste en die mees algemene wyse van identifikasie van die lede van etniese groepe in Suid-Afrika. Die huidige posisie met betrekking tot die identifikasie van individue volgens hierdie wet is dat afkoms 'n deurslaggewende faktor by klassifikasie is en dat die vryheid van die individu met betrekking tot assosiasie met 'n groep of gemeenskap van sy keuse in die praktyk feitlik glad nie bestaan nie. Klassifikasie in terme van die Bevolkingsregistrasiewet is verpligtend.

Daar word voorsiening gemaak vir die indeling van alle inwoners van Suid-Afrika bo 16 jaar oud (art 9, wet 30 van 1950) in drie hoof-kategorieë, naamlik Swartes, Blankes en Gekleurdes (art 5). Die vereistes vir klassifikasie van hierdie verskillende groepe is soos volg.

5.3.3.1 Blankes

'n Persoon word as Blanke geklassifiseer indien sy natuurlike ouers albei as Blankes geklassifiseer is (art 5(5)(a)). As een van sy natuurlike ouers as 'n Swarte of Gekleurde geklassifiseer is, kan so 'n persoon nie as 'n Blanke geklassifiseer word nie (art 5(5)(e)). Hierdie maatstaf met betrekking tot afkoms is deurslaggewend en indien 'n persoon se ouers reeds geklassifiseer is, maak die ander maatstawwe van voorkoms, aanvaarding en lewenswyse geen verskil nie. 'n Persoon wat vrywillig erken dat hy van Swart of Gekleurde afkoms is sal ook nie as Blanke geklassifiseer word nie tensy hy self bewys sy erkenning berus nie op feite nie (art 1(1)).

Aanvullend tot hierdie maatstaf met betrekking tot afkoms word ook van sekondêre maatstawwe soos voorkoms, aanvaarding en lewenswyse gebruik gemaak. Art 1 van die wet bepaal naamlik verder dat 'n persoon as 'n Blanke geklassifiseer sal word indien hy

- (a) volgens voorkoms klaarblyklik 'n Blanke is en nie gewoonlik vir 'n Gekleurde persoon deurgaen nie (art 1(1)(a)); of
- (b) gewoonlik vir 'n Blanke deurgaen en nie volgens voorkoms klaarblyklik nie 'n Blanke is nie (art 1(1)(b)).

Hier word 'n kombinasie van maatstawwe met betrekking tot fisiese eienskappe, aanvaarding en lewenstyl vir klassifikasiedoeleindes gebruik. Wat lewenstyl betref word die volgende vereistes in aanmerking geneem:

- sy gewoontes, opvoeding, spraak, algemene houding en gedrag (art 1(2)(a)); en
- bewys dat hy nie as Gekleurde deurgaan by sy werk, huis, sosiale aktiwiteite, familie en ander persone nie (arts 1(2)(b) en 1(2)(c)). Die Rasseklassifikasieraad gebruik ook aanvullende maatstawwe in dié verband, soos aanvaarding by openbare plekke, skole, universiteite, openbare voertuie, ensovoorts (Olivier 1980:135). Al hierdie toetse moet positief wees voordat 'n persoon as Blanke geklassifiseer sal word (Olivier 1980:137). As aanvaarding en lewenstyl as 'n Blanke nie bewys kan word nie sal so 'n persoon as Gekleurde geklassifiseer word (art 1(2)(b)).

Olivier (1980:132) en Van der Vyver (1975:84) beweer dat laasgenoemde maatstawwe van voorkoms, aanvaarding en lewenswyse huidiglik die primêre klassifikasiemaatstawwe by die identifikasie van Blankes is dog Boberg (1977:100) beweer die teenoorgestelde. As die geskiedenis en konteks van die wet in aanmerking geneem word en die praktyk van die houe ontleed word, moet Boberg se standpunt as korrek aanvaar word. Die rassematastaf van afkoms is tans die primêre klassifikasiegrondslag vir Blankes hoewel dit (miskien selfs doelbewus) misleidend in dié wet geformuleer is. Art 5(5) is in 1967 so gewysig dat afkoms die belangrikste maatstaf geword het. Gedurende die periode 1950-1967 was voorkoms en assosiasie die enigste maatstawwe vir klassifikasie, dog wet 64 van 1967 het hierdie situasie na die huidige verander op grond van beweringe dat "... there were people who were prepared for reasons of their own to testify that they accepted a full-blooded non-white person as a white person in spite of the fact that the community as a whole was not prepared to accept ... (this)..." (die destydse Minister van Binnelandse Sake op 17 Maart 1967, soos gerapporteer in Hansard, kolom 3172).

5.3.3.2 Swartes

'n Persoon word as Swart geklassifiseer indien albei sy natuurlike ouers as Swart geklassifiseer is (art 5(5)(d)) of indien hy lid van 'n inboorlingras of -stam van Afrika is of gewoonlik daarvoor deurgaan (art 1(1)). Verder bestaan daar 'n weerlegbare vermoede dat 'n persoon wat volgens voorkoms klaarblyklik 'n lid van so 'n inboorlingras of -stam van Afrika is as sodanig aanvaar sal word, tensy hy self bewys dat hy nie so 'n persoon is of nie gewoonlik daarvoor deurgaan nie (art 19(1)). Vir doeleindes van die bepaling van burgerskap van die Nasionale State word die Swart groep verder in verskeie etniese subgroepe ingedeel. Dit word egter nie in terme van die

Bevolkingsregistrasiewet gedoen nie dog ingevolge die Wet op die Burgerskap van Swart State, Wet 26 van 1970.

5.3.3.3 Gekleurdes

'n Persoon word as Gekleurd geklassifiseer indien hy nie as Blank of Swart geklassifiseer kan word nie (art 1(1)). Hierdie wyse van identifikasie is uiters negatief en residueel van aard en daarom heeltemal onbevredigend en onaanvaarbaar (Theron 1976:31). Verder bestaan daar 'n weerlegbare vermoede dat 'n persoon wat nie 'n Swarte is nie vir 'n Gekleurde deurgaen (art 1(2)(b)). 'n Persoon word egter ook (soos by Blankes en Swartes die posisie is) as Gekleurde geklassifiseer indien beide sy natuurlike ouers as Gekleurdes geklassifiseer is, óf as een van sy natuurlike ouers as 'n Blanke en die ander as 'n Swarte of Gekleurde geklassifiseer is (art 8(5)(b)). Verder word 'n persoon wat nie kan bewys dat hy volgens aanvaarding en lewenstyl 'n Blanke is nie as Gekleurde geklassifiseer, selfs al is hy volgens voorkoms klaarblyklik 'n Blanke (art 1(2)(b)).

Volgens art 5(2) van die Bevolkingsregistrasiewet is die Gekleurde groep in sewe subgroepe onderverdeel. Hulle is persone wat inderdaad lede is of gewoonlik deurgaen as lede van

- "... (i) die Sjinese groep (... 'n ras of stam wie se nasionale tuiste in Sjina is ...);
- (ii) die Indiërgroep (... 'n ras of stam wie se nasionale tuiste in Indië of Pakistan is ...);
- (iii) die Ander Asiate-groep (... 'n ras of stam wie se nasionale tuiste in enige ander land of gebied in Asië behalwe Sjina, Indië of Pakistan is ... insluitend Zanzibar-Arabië ...);
- (iv) die Kaapse Kleurlinggroep (... 'n ras of klas wat as die Kaapse Kleurlinge bekend staan ...);
- (v) die Maleiergroep (... 'n ras of klas wat as die Kaapse Maleiers bekend staan ...);
- (vi) die Griekwagroup (... 'n ras of klas wat as die Griekwas bekend staan ...); en

(vii) die Ander Gekleurdes-groep (... persone wat nie by een van die ander subgroepe of die Blanke of Swart groep geklassifiseer kan word nie ...)"

(proklamasie R123 van 26.5.1967 in S.K. 1753).

Die laaste vier subkategorieë staan in die omgangstaal as "die Kleurling-bevolkingsgroep" bekend. Die kategorieë Ander Asiate en Ander Gekleurdes is omvattende negatief inklusiewe residuele kategorieë wat as baie vernederend vir persone wat hiervolgens geklassifiseer is, beskou word.

Gekleurde persone word dus (soos Swartes) dubbel geklassifiseer: eers as Gekleurde (nie Blank of Swart nie) en daarna as behorende tot een van die subgroepe. Hierdie subgroepe oorvleuel mekaar egter en subklassifikasie veroorsaak gevolglik heelwat probleme in die praktyk (sien die saak van Arnold v Race Classification Appeal Board 1967(2) SA 267 (K) en Van der Vyver 1975:94 se kommentaar daarop). Die wet stel die volgende addisionele maatstawwe vir subklassifikasie vas: 'n persoon word geklassifiseer as behorende tot dieselfde subgroep as sy natuurlike ouers (art 5(5)(c)); indien die ouers nie in dieselfde groep geklassifiseer is nie, volg die persoon sy vader se klassifikasie (art 5(5)(f)). Dit maak nie saak of die ouers reeds oorlede is nie (art 5(6)(b)).

5.3.3.4 Algemeen

Die klassifikasie word in die vorm van 'n saamgestelde identiteitsnommer op 'n persoon se identiteitsdokument aangebring (art 13(2)(a)) behalwe as hy as 'n Swarte geklassifiseer is. Dan moet die subgroep waartoe hy geklassifiseer is ook daarop verskyn asook sy vingerafdrukke as hy nie 'n Suid-Afrikaanse burger is nie (art 13(3)). 'n Persoon wat verontreg voel oor sy klassifikasie of dié van sy pupil kan slegs binne 30 dae nadat hy kennis van die klassifikasie gekry het (of tot hoogstens een jaar daarna met Ministeriële vergunning) skriftelik beswaar daarteen maak (art 11(1)). 'n Appèlraad van minstens 3 lede onder voorsitterskap van 'n regter of landdros beslis die saak dan (art 11(4)). Beslissings deur die appèlraad is onderhewig aan appèlle na die Hooggeregshof van Suid-Afrika slegs indien so 'n beslissing die bestaande klassifikasie van die betrokke persoon verander (arts 11(6) en 5(4)(A)).

As gevolg van die dwingende aard van rasseklassifikasie in Suid-Afrika was daar al heelwat litigasie met betrekking tot verskillende bepalinge

in die wet. In die jare onmiddellik na uitvaardiging van die wet was afkoms nog nie deurslaggewend vir klassifikasie soos op die oomblik die geval is nie. Voorkoms en aanvaarding moes kumulatief gebruik word om klassifikasie te bewerkstellig. Op grond van billikheidsoorweginge het die hof geneig om die laaste twee maatstawwe te beklemtoon terwyl die parlement uiteindelik sy voorkeur laat blyk het deur die wet sodanig te wysig dat afkoms nou wel deurslaggewend is soos hierbo in afdeling 5.3.3.1 verduidelik is (Boberg 1977: 120-126 en Van Wyk 1974:66).

Die maatstaf van afkoms veroorsaak vele praktiese interpretasieprobleme. So ontstaan die vraag byvoorbeeld hoe ver in 'n Swarte se verlede gedelf behoort te word om sy lidmaatskap van 'n inboorlingras of -stam van Afrika vas te stel. Die wet maak nie hiervoor voorsiening nie (sien Olivier 1980:140). Dit is verder 'n probleem om persone soos Egiptenare, Libiërs en Japanese binne so 'n stelsel te klassifiseer (vgl Suzman 1960:349, Olivier 1980:141 en Van der Vyver 1975:92). Die operasionele probleme by 'n stelsel soos hierdie het ook algemeen in ander samelewings waar dit toegepas is, voorgekom (vgl Mangum 1940:1 ev met betrekking tot die VSA voor 1954, Jackson 1973:76 met betrekking tot Nieu-Seeland en Suid-Afrika 1939: bylaes 1 en 2 met betrekking tot die posisie in Australië en die VSA op daardie stadium).

Die stelsel van rasseklassifikasie in Suid-Afrika moet in noue verband met veral vyf ander wette in Suid-Afrika beoordeel word om die werklike omvang en implikasies daarvan vir die samelewing te besef. Hulle is:

- die Wet op die Verbod van Gemengde Huwelike 1949 (wet 55 van 1949) wat huweliksassosiasies tussen Blankes aan die een kant en persone wat nie as Blankes voorkom en deurgaans nie, aan die ander kant, verbied;
- die Ontugwet 1957 (wet 23 van 1957) wat onder andere geslagtelike verkeer of ander seksuele optredes tussen Blankes aan die een kant en persone wat nie as Blankes voorkom en deurgaans nie, aan die ander kant, verbied;
- die Wet op die aanwysing van Aparte Geriewe 1953 (wet 49 van 1953) wat dit moontlik maak om verskillende geriewe vir verskillende etniese groepe te reserveer;
- die Groepsgebiedewet 1966 (wet 36 van 1966) wat onder andere afsonderlike eksklusiewe woongebiede vir Blankes, Swartes, Kleurlinge, Maleiers en Indiërs daarstel; en laastens
- die Wet op die Verbod op Politieke Inmenging 1968 (wet 51 van 1968) wat etnies heterogene politieke aktiwiteite verbied.

Al hierdie wette is dwingend van aard en laat geen vryheid aan die individu oor ten opsigte van assosiasie met 'n groep van sy eie keuse nie. Alle inwoners van Suid-Afrika bo 16 jaar oud is reeds geklassifiseer en gevolglik word nuwe klassifikasies van persone wat 16 jaar en ouer word slegs op grond van hul ouers se klassifikasies gedoen. Volgens die wetsbepalinge is dit baie duidelik dat die rationële vir die bestaan daarvan die beskerming van die eksklusiwiteit van die Blanke ras ten koste van die ander rasse in Suid-Afrika is. In teenstelling met die positiewe en eksklusiewe maatstawwe wat vir klassifikasie as 'n Blanke voorgeskryf word, is die vereistes vir klassifikasie as 'n Gekleurde byvoorbeeld negatief-inklusief en residueel van aard terwyl die subkategorieë van die groep met mekaar oorvleuel (sien die hof se kommentaar in die Arnold-saak 1967(2) SA 267 (K)).

Die feit dat daar nie 'n eenvormige stelsel van klassifikasie bestaan nie veroorsaak verder dat 'n persoon vir verskillende doeleindes in verskillende rassekategorieë geklassifiseer kan word. Die stelsel van etniese identifikasie in Suid-Afrika kan verbeter word deur uitskakeling van hierdie probleme. Die wyse waarop dit gedoen kan word, word in die opsomming teen die einde van hierdie hoofstuk en in die laaste hoofstuk uiteengesit.

5.4 GROEPSIDENTIFIKASIE IN DIE VSA SEDERT 1954

Die strukturering van die Amerikaanse samelewing het in 1954 ingrypend verander toe die sogenaamde "separate but equal"-leerstuk wat sedert 1896 amptelike erkenning geniet het, deur die bekende Brownbeslissing omvergewerp is (sien vorige afdeling). Soos hierbo verduidelik is, het daar van 1954 tot in 1964 'n tweeslagtigheid in die VSA met betrekking tot rasseverhoudinge bestaan. Volgens die grondwet was alle individuele Amerikaanse burgers gelyk en het hulle gelyke regte gehad. In die praktyk was daar egter sprake van sistematiese groepsdiskriminasie deur Blankes teenoor veral Negers dog ook ten opsigte van Indiane (Frederickson 1981).

Die Brownbeslissing van 1954 was die katalisator wat 'n reeks van veranderinge in dié verband aan die gang gesit het. Die onmiddellike reaksie van die sentrale owerheid in die VSA op die Brownbeslissing was om 'n beleid van passiewe nie-diskriminasie teenoor die Neger- en ander minderheidsgroepe in die land te volg in ooreenstemming met die hof se interpretasie van die grondwet (Potomac Institute 1973:7). Stewig gevestigde

diskriminerende praktyke ingevolge die byna 100 jaar lange toepassing (en veral misbruik) van die "separate but equal"-leerstuk in die samelewing het egter normaalweg voortgeduur en dit was gou (reeds teen 1957 al) duidelik dat slegs doelbewuste afdwingende optrede van die kant van die owerheid 'n verandering te weeg sou bring. In 'n poging om groepsdiskriminasie uit te wis en gelykheid af te dwing is toe begin om verskeie desegregasiemaatreëls op veral werk-, skool- en behuisingsvlak statutêr onder toesig van die houe en die sentrale regeringsadministrasie toe te pas en is 'n doelbewuste gedwonge assimilasieproses van stapel gestuur (Gordon 1964 en Glazer 1975:5 en 29).

5.4.1 Wetgewend

Die individualistiese fokus van die grondwet is beklemtoon en alle pogings om groepsonderskeidings in die samelewing te tref is entoesiasties onderdruk. So is 'n reeks van "Civil Rights"-wette in 1957, 1960, 1964 en 1968 uitgevaardig wat almal verskillende burgerregte van indiwidue bevestig, omlyn en beskerm. Die belangrikste hiervan is die volgende bepalinge van die 1964- en 1968-wette:

1964 titel II verleen "... full and equal enjoyment of any place of public accommodation ... without discrimination or segregation on the ground of race, color, religion or national origin";

1964 titel VI beklemtoon dat geen persoon "... on the grounds of race, color or national origin ..." deelname aan of voordele ten opsigte van "... any program or activity receiving federal financial assistance ..." ontsê mag word nie;

1964 titel VII verseker vir alle persone gelyke werkseleenthede afgesien van "race, color, religion, sex or national origin"; en

1968 titel VIII verbied die eienaar van grond om op grond van "... race, color, religion or national origin" teen 'n potensiële koper of huurder van sy eiendom te diskrimineer.

In al hierdie gevalle word die gelykheid van indiwidue ongeag hul etniese verskille beklemtoon en vermy wetgewende bepalinge sover moontlik enige onderskeid tussen persone op hierdie gronde.

5.4.2 Regsprekend

Aanvullend tot die wetgewing wat in hierdie verband uitgevaardig is (en miskien selfs belangriker as die wette) was die rol van die houe by die interpretasie en praktiese toepassing van die "equal protection of the laws"-klousule in die 14de amendement (Nowak 1978:517 ev). Hulle het

die doel van die bepaling geïnterpreteer as "... to prevent any person or class of persons from being singled out as a special subject for discriminating and hostile legislation" (Pembina Mining Co v Pennsylvania 125 US 181 op p 189).

Die hoewe se afkeur van klassifikasiekategorieë wat 'n onderskeid tussen mense maak word in die volgende uitspraak geïllustreer:

"Distinctions between citizens solely because of their ancestry are by their very nature odious to a free people whose institutions are founded upon the doctrine of equality. For that reason legislative classification or discrimination based on race alone has often been held to be denial of equal protection" (Hirabayashi v US 320 US 81 op p 100).

Om hierdie rede is enige onderskeid wat tussen persone getrek word (en veral dié wat verswarend op individue inwerk) dadelik "suspect" en onderhewig aan nietigverklaring deur die hof omdat dit moontlik in stryd met die "equal protection"-klousule in die grondwet is (Nowak 1978:535. Sien ook die uitspraak in Korematsu vs US 323 US 214 op p 216 - "... all legal restrictions which curtail the civil rights of a single racial group are immediately suspect"). Soms kan daar egter bona fide gevalle bestaan waar onderskeidings tussen of klassifikasies van persone en/of goedere redelikerwys geregverdig en selfs noodsaaklik is en daarom maak die hoewe wel daarvoor voorsiening dat sulke onderskeidings as uitsonderings getref kan word. Dit kom spesifiek ter sprake by owerheidsoptredes om mindergegoede en -bevoorregte persone in die samelewing te bevoordeel, onder andere op die vlak van maatskaplike welsyn:

"... equal protection is the guarantee that similar people would be dealt with in a similar manner and that people of different circumstances will not be treated as if they were the same ..." (Nowak 1978:520).

Klassifikasies op 'n rasse-, kleur- en ander grondslag sal dus wel toegelaat word met inagneming van die "... facts and circumstances behind the law, the intent which the state claims to be protecting and the intent of those who are disadvantaged by the classification" (Williams v Rhodes 393 US 23 op p 30). Hierdie onderskeidings hoef ook nie in alle opsigte perfek en akkuraat te wees voordat dit deur die hof as geldige onderskeidings beskou word nie:

"A classification having some reasonable basis does not offend against that clause (die "equal protection"-klousule van die 14de amendement) merely because it is not made with mathematical nicety or because in practice it results in some inequality" (Lindsay v National Carbonic Gas Co 220 US 61 op p 78).

Die grondslag of regverdiging van hierdie uitsonderlike gevalle waar etniese klassifikasies toegelaat word, is die bewys van die noodsaaklikheid "... to promote a compelling governmental interest" (vgl Nowak 1978: 518 en 535 asook die motivering hiervan in *Shapiro v Thompson* 394 US 618 oppp 634 ev), met ander woorde die bestaan van 'n situasie van openbare belang wat die optrede van die owerheid op hierdie wyse genoodsaak. So word spesiale statutêre beskermingsmaatreëls vir Indiane byvoorbeeld geregverdig (Nowak 1978:588).

Die howe in die VSA het dus tog die agterdeur oopgelaat vir die erkenning van verskillende rasse-, kleur- en ander groepe in die samelewing onder bepaalde omstandighede wat op die bevoordeling van hierdie groepe neerkom in uitsonderlike situasies wat geag word in die openbare belang te wees. Regeringsoptrede hoef dus nie heeltemal kleurblind te wees nie (Nowak 1978: 585), dog dit moet duidelik gestel word dat sulke optredes as uitsonderings beskou word.

5.4.3 Uitvoerend: "Affirmative Action"

5.4.3.1 Beskrywing

Die sentrale regeringsadministrasie het ook sy kant gebring in die intensiewe pogings om die negatiewe en diskriminerende gevolge van die "separate but equal"-tydperk in die VSA (veral ten opsigte van arbeid, behuising en skole) te probeer uitwis. Hierdie optredes is deur wetgewing (veral die reeks "Civil Rights"-wette) gerugsteun en het die oorkoepelende naam van "affirmative action" gekry:

"Federal and State laws prohibit employment decisions based solely on race, color, sex, age, religion and national origin. Preferential treatment for any individual or any group because of the race, color, sex, age, religion or ethnic origin of such individuals or group is neither intended nor encouraged by such laws. However, race-ethnic-sex-conscious affirmative action programs may be legally permissible or required to remedy the effects of prior discriminating practices" (United States Office of Personnel Management (USOPM) 1979:5).

Die term affirmative action spruit voort uit 'n besluit van president Kennedy in 1961 om 'n spesiale liggaam in die lewe te roep om diskriminerende praktyke in die federale staatsdiens op te spoor en uit die weg te ruim. Op dié wyse is die Committee on Equal Employment Opportunities geskep met die doel om toe te sien dat die federale staatsdiens asook private ondernemings wat staatskontrakte verkry "... take

affirmative action (my beklemtoning) to ensure that applicants are employed and employees treated during employment without regard to their race, creed or national origin ..." (Executive Order 10925 - dd 6.3.1961 soos aangehaal in die Potomac Institute 1973:8 en Fleming 1978:56 ev).

Affirmative Action was dus oorspronklik gemik op die arbeidsektor binne en in verband met die federale staatsdiens dog die benaming het gou toepassing gevind op ander soortgelyke aksieprogramme wat deur die federale administrasie geïnisieer is, soos veral die uitskakeling van rassediskriminasie ten opsigte van behuisings- en onderwysbeleid in die verskillende state in die VSA. Na die 1961 uitvoerende besluit het verskeie ander gevolge wat die affirmative action-program op die arbeidsterrein uitgebou het (sien byvoorbeeld Executive Orders 11246 van 24.9.1965, 11375 van 13.10.1967 en 11478 van 8.8.1969 in Fleming en ander 1978:317 ev) in ooreenstemming met die beginsels vervat in die Civil Rights-wette.

Die praktiese effek van affirmative action was dat doelbewuste pogings deur die federale owerheid aangewend is om lede van sekere minderheidsgroepe te identifiseer, te werf, op te lei en te plaas in posisies in die administrasie waar hulle voorheen onderbenut was (sien Fleming 1978:51 ev vir 'n meer volledige uiteensetting van die aard van hierdie programme met betrekking tot veral die onderwys). Dieselfde vereistes is op private ondernemings met staatskontrakte van toepassing. Glazer formuleer "onderbenutting" na aanleiding van affirmative action-voorskrifte soos volg:

"Underutilization is defined as having fewer minorities or women in a particular job classification than would reasonably be expected by their availability" (1975:49. Sien ook die voorskrifte vir affirmative action-optredes in Executive Orders 11246 en 11375 soos geïmplementeer deur order 4, Departement van Arbeid 1965, opgeneem in US Equal Employment Opportunities Commission (USEEOC) 1974(2): D15-31).

Hierdie maatstaf van onderbenutting van werkskragte vorm die grondslag vir affirmative action. Onderbenutting deur federale kontrakteurs van werkskragte in relevante beroepskategorieë word byvoorbeeld vasgestel deur inagneming van minstens die volgende faktore:

- "(i) (t)he minority population of the labor area surrounding the facility;
- (ii) The size of the minority unemployment labor force in the labor area surrounding the facility;

- (iii) The percentage of the minority work force as compared with the total work force in the immediate labor area;
- (iv) The general availability of minorities having requisite skills in the immediate labor area;
- (v) The availability of minorities having requisite skills in an area in which the contractor can reasonably recruit;
- (vi) The availability of promotable and transferable minorities within the contractor's organization;
- (vii) The existence of training institutions capable of training persons in the requisite skills; and
- (viii) The degree of training which the contractor is reasonably able to undertake as a means of making all job classes available to minorities" (USEEOC 1974(1):25 ev en 1974(2):D-28 ev).

Indien onderbenutting van 'n spesifieke minderheidsgroep(e) in terme van bostaande indikatore bepaal is, moet 'n uitdruklike proporsionele getaliedoelwit ("goal") waarna binne 'n vasgestelde tydsbestek ("timetable") gestrewe word, geformuleer word. Hierdie getaliedoelwitte (ook in die algemene spreektaal soms ten regte of ten onregte kwotas genoem) en rooster moet opgestel word met inagneming van onder andere die volgende vereistes:

- "(i) (t)he goals and timetables ... should be specific, significant, measurable and attainable in terms of the contractor's analysis of his deficiencies and his entire affirmative action program ... and designed to correct any identifiable deficiencies;
- (ii) Goals may not be rigid and inflexible quotas which must be met but must be targets reasonably attainable by means of applying every good faith effort to make all aspects of the entire affirmative action programme work;
- (iii) Where the contractor has not established a goal, his written affirmative action program must specifically analyse each of the factors listed (above) and must detail his reason for a lack of a goal;
- (iv) Support data for the required analysis and program shall be compiled and maintained as part of the contractor's affirmative action program. This data will include but not be limited to progression line charts, seniority rosters, applicant flow data and applicant rejection ratios indicating minority and sex status;
- (v) Copies of affirmative action programs and/or copies of support data shall be made available to the compliance agency or the Office of Federal Contract Compliance ..." (USEEOC 1974(2):D-28).

Die Departement van Arbeid behou dus doeltreffende beheer oor die uitvoering van hierdie programme, dog beklemtoon dit uitdruklik dat kontrakteurs nie noodwendig kwalik geneem sal word net omdat hulle nie hul getaliedoelwitte en roosters nagekom het nie:

"Rather, each contractor's compliance posture shall be determined by reviewing the contents of his program, the extent of his adherence to this program, and his good faith efforts to make his program work toward the realization of the program's goals within the timetables set for completion" (USEEOC 1974(2):D-29).

Die kontrakteurs word ook uitdruklik teen die misbruik van getaliedoelwitte gewaarsku:

"The purpose of a contractor's establishment and use of goals is to insure that he meet his affirmative action obligation. It is not intended and should not be used to discriminate against any applicant or employee because of race, color, religion, sex or national origin" (USEEOC 1974(2):D-29).

Dit gebeur dikwels dat werkgewers verplig word om standarde te verlaag in 'n poging om getaliedoelwitte (veral in senior beroepskategorieë) na te kom. Hierdie dubbele standarde veroorsaak dat aanstellings nie op "meriete" gedoen kan word nie en dit het al baie kritiek by teenstanders van die programme uitgelok (Nowak 1978:584).

Ten einde die affirmative action-programme met betrekking tot die arbeids-terrein te kon implementeer was die insameling van die data hierbo genoem noodsaaklik. Die beste manier om 'n basiese stel werkbare data ten opsigte van minderhede te verkry, was by wyse van sensusopnames. In die proses van "wegbeweeg van diskriminasie op grond van ras/kleur" is die rasse- en etniese element egter tussen 1954 en 1969 geïgnoreer in sensusopnames en selfs uitdruklik verbied by die byhou van amptelike rekords en inligting, aangesien dit in die atmosfeer onmiddellik na die Brown-beslissing as ongrondwetlik beskou is (USOPM 1979(a):5). Geen "compelling governmental interest" kon bewys word om dit wel te doen nie. Die uitbreiding van die affirmative action-programme het egter 'n verandering in hierdie houding van die federale owerheid te weeg gebring en sedert 1970 is staatsdepartemente verplig om allerlei data op 'n etniese en selfs rassegrondslag in te samel, te verwerk en by te hou ten einde affirmative action enigsins moontlik te maak. Die personeelkantoor van die federale staatsdiens beskryf die situasie so:

"The courts rely heavily on statistical evidence as a major indicator of discrimination. In the past, the gathering and maintaining of

race, ethnic and sex data on applicants and employees has been used to discriminate and was held to be illegal. It remains a very sensitive issue primarily because of the fear that such information, if made available to appointing authorities, might be used to discriminate. Today, however, for an Equal Employment Opportunities program to be effective, it is essential to establish appropriate, confidential methods for collecting and using such data ...

... When an employer does not collect ... (such) ... data on job applicants and where representation of racial or ethnic minorities ... in particular job categories differs greatly from the relevant labor force, there is a rebuttable presumption of discrimination ...

... any selection procedure which has an adverse impact on members of a racial, sex or ethnic group is unlawfully discriminating unless the user validates the procedure ... Adverse impact is defined as a substantially different rate of selection in hiring, promotion or other employment opportunities which works to the disadvantage of members of a racial, sex or ethnic group ... making it essential to collect race, sex and ethnic data on applicants. Jurisdictions will therefore need to review their laws, rules and regulations, policies and procedures in order to provide for collection of data on the applicant population with proper safeguards against illegal abuse ...

...Each user of a selection device must maintain records of the impact of its selection procedures on employment of persons by identifiable racial, ethnic and sex groups ..." (USOPM 1979(a):pp 1-7).

Vanaf 1970 is vrae oor die etniese of rasse-afkoms van respondente weer in die amptelike sensusopnames ingevoeg (Glazer 1975:172) terwyl die US Equal Employment Opportunity Commission (USEEOC) (wat ingevolge die Equal Employment Opportunities Act van 1972 die oorspronklike Committee on Equal Employment Opportunities van 1961 vervang het) sedert 1973 inligting op rasse-, etniese en geslagsgrondslag insamel en verwerk. Die houe aanvaar dit op hierdie grondslag (sien US v New Hampshire 539F 2d 277, 1st Circuit 1976), met die uitdruklike voorbehoud dat die inligting slegs tot die voordeel van die spesifieke groepe aangewend word soos hierbo verduidelik is. Indien dit vir diskriminerende optredes teen hierdie groepe benut word, sou dit ongrondwetlik wees (Nowak 1978:585). Die Office of Management and the Budget (OMB) het egter Standaardvoorskrifte opgestel waaraan hierdie inligting behoort te voldoen en die voorskrifte word in die praktyk streng toegepas (sien die USOPM 1979(a) se inligtingstuk no 19 in dié verband asook OMB se omsendbrief A-46 dd 12.5.1977).

5.4.3.2 Groepsidentifikasie

Daar bestaan geen eenvormigheid met betrekking tot die maatstawwe wat gebruik word vir etniese of rasse-identifikasie vir die doeleinde van

die toepassing van affirmative action op die arbeidsterrein nie.

As algemene reël geld die beginsel van vrywillige assosiasie van die individu met enige etniese groep van sy keuse. Dit is die logiese gevolg van die reaksie na 1954 teen die diskriminerende toepassing van die "separate but equal"-leerstuk. Die riglyne wat die Office of Personnel Management (OPM) dan ook goedgekeur het met betrekking tot die insameling van gegewens op 'n rasse- en/of etniese grondslag behels dat "... a system is needed in which individual applicants identify themselves by race and ethnic group" (USOPM 1980:1).

Die vrywillige aard van hierdie identifikasiepatroon word deur Glazer soos volg beskryf:

"No one is enrolled in an ethnic group except Amerindians for whom we still maintain a formally distinct political status defined by birth (but any individual Indian can give up this status) ... In this sense ethnicity is akin to class in a liberal society. Class does not denote any formal status in law and yet plays a great role in the life of the individual. Ethnicity shares with class a vagueness of boundaries and limits and uncertainty as to the degree to which any person is associated with any grouping ... persons belonging to ethnic groups may accept that belonging or reject it ... (T)he voluntary character of ethnicity is what makes it so distinctive in the American setting" (Glazer 1975:28-9)

Die OPM het vyf rasse- en etniese kategorieë waarvolgens die selfidentifikasie moet plaasvind, geformuleer. Die eerste vier kategorieë word vir doeleindes van affirmative action as kwalifiserende minderhede beskou. Dié kategorieë is:

"(1) American Indian or Alaskan Native

- a person having origins in any of the original peoples of North America who maintains cultural identification through tribal affiliation or community recognition;

(2) Asian or Pacific Islander

- a person having origins in any of the original peoples of the Far East, South East Asia, the Indian subcontinent or the Pacific Islands. This area includes for example China, India, Japan, Korea, the Phillipine Islands and Samoa;

(3) Black

- a person having origins in any of the Black racial groups in Africa;

(4) Hispanic

- a person of Mexican, Puerto Rican, Cuban, Central or South American or other Spanish culture or origin, regardless of race; and

(5) White

- a person having origins in any of the original peoples of Europe, North Africa, or the Middle East" (USOPM 1979(b) bylaag E1 asook USOMB 1978:19269).

Selfidentifikasie in terme van hierdie kategorieë veroorsaak egter heelwat probleme in die praktyk. Die twee vernaamste probleme is eerstens die feit dat Indiane of inwoners van Alaska beskou word as persone wat hul kulturele bande met hul stamgroepe handhaaf en as sodanig deur hul onderskeie gemeenskappe aanvaar word. Hier is dus sprake van objektiewe maatstawwe soos lewenswyse en aanvaarding wat die selfidentifikasie kwalifiseer en moet aanvul. Tweedens en selfs nog belangriker hou etniese of rasse-identifikasie in bogenoemde kategorieë belangrike finansiële en ander voor- en nadele in. Slegs die eerste vier kategorieë kan in terme van affirmative action-programme vir voorkeurbehandeling kwalifiseer waar bevind word dat hulle spesifieke groepe in sekere (gewoonlik hoër) beroepskategorieë in die federale staatsdiens of by privaatkontrakteurs wat regeringskontrakte verkry het, "onderbenut" of onderverteenvoerdig word. Dit laat die moontlikheid oop vir doelbewuste misbruik van hierdie vrywillige identifikasieprosedures vir finansiële gewin, statusbevoordeling, ensovoorts.

In 1979 het 'n Blanke Amerikaner, ene Robert Edward Lee, sy naam en oorsprong amptelik laat verander na Roberto Eduardo Leon, "Hispanic", spesifiek met die oog op die verkryging van voordele in terme van 'n spesifieke affirmative action-program (Washington Post 11.3.1979 en 30.4.1979). Sy regverdiging hiervoor was dat een van sy grootouers van Spaanse afkoms was. Hyself kon egter nie vlot Spaans praat nie en sy kulturele erfenis en gebruike was nie Spaans nie. Toe die betrokke owerhede hiervan bewus word, is sy Spaanse klassifikasie herroep op grond van sy wanvoorstelling.

Hierdie inisiatief deur die owerheid is in ooreenstemming met die houding van die Equal Employment Opportunities Commission (EEOC) wat die misbruikpotensiaal van vrywillige identifikasie vir affirmative action-doeleindes besef. Daarom het die EEOC 'n teenstrydige standpunt teenoor dié van die OPM en OMB ingeneem deur te beweer dat " (t)he EEOC ... encourages systems of collecting data on race, sex and ethnicity which do not require self-identification by employees or applicants. The EEOC recommends that visual identification should be used ... (although certain situations) ... make self-identification necessary ..." (USOPM 1979(a):10 - my beklemtoning).

'n EEOC-gidshandleiding vir werkgewers oor die korrekte instelling van affirmative action-programme stel die volgende riglyne vir identifikasie voor:

"...(I)nspection of records bearing the employees' names; by visual survey; by employees' use of the Spanish language or other indications that they belong to this group ... In all instances an employee may be included in the minority group to which he or she appears to belong, or is regarded in the community as belonging ..." (USEEOC 1974(2):A1).

Die EEOC het geen prioriteitsvolgorde vir die gebruik van hierdie identifikasietegnieke vasgestel nie. In gesprekke met beamptes van die EEOC, OPM, OMB en opvoedkundige inrigtings wat betrokke is by die insameling en verwerking van inligting ten opsigte van rasse- en etniese groepe het dit geblyk dat visuele identifikasie as 'n baie belangrike en dikwels deurslaggewende identifikasiemaatstaf gebruik word, veral in gevalle waar twyfel oor self-identifikasie bestaan of waar laasgenoemde om een of ander rede nie beskikbaar is nie. So word foto's van voornemende studente as addisionele hulpmiddel vereis, byvoorbeeld by die Universiteit van Kalifornië waar die polemieks rondom die toelating van Bakke tot die mediese fakulteit ontwikkel het (sien Bakke v Regents of the University of California 98 SC 2733 1978).

Die OPM en die sensuskantoor maak verder van 'n lys van 8 000 geselekteerde Spaanse vanne gebruik asook van die moedertaal van persone wat vermoedelik van Spaanse oorsprong is, wanneer selfidentifikasie in die vyf mees suidwestelike state van die VSA gebrekkig, afwesig of twyfelagtig is (Hernandez 1973:673 ev asook USOPM 1979(b): Bylaag E pp 3 ev). Hierdie tegnieke lewer egter net soveel probleme op (Giesecke 1974). Die praktyk met betrekking tot etniese identifikasie verskil ook van staat tot staat. Sommige state vereis objektiewe identifikasietegnieke soos taal, lewenswyse, ensovoorts, terwyl ander visuele identifikasie en nog ander vrywillige identifikasie gebruik (USOPM 1979(a):3). Die enigste groot probleem wat state gewoonlik opper is die identifikasie van "Hispanics". Aangesien die insameling en gebruik van rasse- en etniese inligting so 'n sensitiewe saak is, word dit as baie vertroulik beskou en vir geen ander doel as ad hoc, eng omskrewe affirmative action-programme aangewend nie (USOPM 1979(a):13).

Die behoefte aan groepsidentifikasie het die duidelikste op die arbeids-terrein in die VSA ontwikkel, hoewel manifestasies van dieselfde behoefte ook reeds op die terreine van behuising, skole en politieke verteenwoordiging begin voorkom (sien Glazer 1975 in dié verband). Die federale administrasie

self het egter nog weinig positiefs gedoen om hierdie behoeftes die hoof te bied aangesien die verskillende state en plaaslike owerhede onder die selfopgelegde toesig van die howe in hierdie verband staan. Daar is al op hoë vlak 'n behoefte tot koördinasie van al die verskillende programme uitgespreek (US Comptroller General 1978(b)).

Affirmative Action word as 'n tydelike oorgangstadium in die Amerikaanse samelewing beskou wat sal voortduur totdat dit blyk dat die negatiewe gevolge van diskriminasie in die verlede ten opsigte van terreine soos arbeid, skole en behuising uitgewis is. Met ander woorde dit moet van toepassing bly totdat die onderbenutting van die bestaande bevolkingspotensiaal uitgewis is (United Steelworkers of America v Weber 78-432, 1979 en Glazer 1975:4 ev). Slegs op hierdie veronderstelling word die betrokke programme deur die hooggeregshof as konstitusioneel aanvaar anders sou dit nie toelaatbaar wees nie. Heelwat kritiek is alreeds teen die vaagheid van hierdie veronderstelling ingebring (vgl Rossum 1976:359).

5.4.3.3 Beoordeling

Die Amerikaanse ervaring met die institusionalisering van etniese groepe is direk relevant tot hierdie studie. Soos uit die voorbeeld van die optrede op arbeidsterrein blyk, het 'n behoefte tot groepsidentifikasie begin ontwikkel op die tydstip toe die administrasie besluit het om voorkeur- of andersoortige behandeling teenoor die lede van sekere minderheidsgroepe toe te pas. Oorspronklik is vrywillige identifikasie met 'n spesifieke groep toegelaat dog later is dit gewysig ten gunste van objektiewe klassifikasie omdat die stelsel misbruik is. Daar word egter nog steeds 'n groot klem op vrywillige assosiasie geplaas hoewel die misbruik van die stelsel van affirmative action daartoe kan lei dat "... the nation ... be permanently sectioned on the basis of group membership and identification" (Glazer 1975:7), deurdat die toepassing van affirmative action nie slegs beperk sal bly tot die enkele terreine waarop of groepe ten opsigte waarvan dit op die oomblik toegepas word nie. 'n Logiese beskouing van die doel en middele van affirmative action moet noodwendig lei tot die uitbreiding daarvan na ander sogenaamde "in die verlede benadeelde groepe" deur "... a possible demand for a quota representing Catholics, Jews, ... Irish Americans and the myriad other minority groups in the US; The 'melting pot' might well burst its communal seams ..." (Duchacek 1973:83 en veral voetnota 45. Vgl ook Esman 1978:18 oor "disadvantaged groups"; Glazer 1975:74-75, 103, 194 en 198; Rossum 1976:358 en Zazhin 1978:387).

Vooraanstaande leiersfigure van die Slowaakse gemeenskap in Philadelphia, Pennsilvanië het alreeds hul ontevredenheid te kenne gegee oor die feit dat hulle nie as 'n benadeelde groep geag word nie (Nationalities Service Center 1976:1 ev) en so ook Italianers (New York Times 26.11.1977 en Washington Post 24.4.1979).

Verskeie skrywers meen die uitbreiding van affirmative action na ander terreine in die samelewing (met spesifieke verwysing na die politieke terrein) is 'n logiese noodwendigheid (Rossum 1976:359). Preston wys daarop dat Swart verkose politieke ampsbekleders in 1979 slegs 1% van die totale aantal verkose politieke ampsbekleders in die land uitgemaak het teenoor die 11,1% Swart bevolking in die VSA (1979:6). Versoeke om hierdie "wanbalans" reg te stel kan verwag word. Polyviou formuleer hierdie verteenwoordigingsprobleem op politieke vlak soos volg:

"The problem basically is this: does a sizable and more or less cohesive social group have the right to be represented as such in the legislative bodies of the state ... if it is proved that its interests are ignored, and that, as a result of otherwise acceptable districting, it is and will be in the foreseeable future unable to elect its own representatives ..." (1980:423).

In 1971 het die Amerikaanse Hooggeregshof egter hierdie argument verwerp (die Whitcombsaak 403 US 124), hoewel Glazer beweer dat die meeste Swart verkose politieke verteenwoordigers wel uit gebiede met 'n oorwegend Swart kieserskorps afkomstig is (1975:147). Dit bevestig 'n patroon van bestaande etniese groepsverteenvoording in die Amerikaanse politiek. So byvoorbeeld is die stede waar Swart burgemeesters verkies is (Atlanta, Washington DC, Detroit) almal stede waar die meerderheid munisipale kiesers Swart is. Daar is geen rede waarom affirmative action slegs tot sosiale en ekonomiese terreine beperk moet wees nie. Daar is trouens alreeds voorstelle gedoen om die Swart groep in die VSA 'n meer effektiewe seggenskap in politieke besluitnemingsprosesse te gee. So beweer Leach dat "... the problem in federalism is still the uneven sharing of power. Some segments of the population are excluded from the use of power, particularly in small units within the larger system. Farm migrant workers, Negroes and the urban poor have not been afforded the representation that would secure for them the protection the framers (of the constitution) intended for all citizens. If federalism is to survive and continue to make a contribution to American life, it must find a way to overcome this fundamental flaw" (1970:241).

Hy beweer dat die groepsgevoel onder Negers ook aan die toeneem is en dat dit 'n belangrike implikasie vir die hele staatkundige struktuur in die VSA het:

"Federalism's future is closely connected with the racial situation in the US. No one can fail to perceive the centrality of the racial crisis to every aspect of American life. It is obviously the Nation's most serious domestic problem ... (I)n the face of Black claims that their manhood and dignity do not permit extension of administration of Blacks by Whites, pressure to establish Negro communities as autonomous institutions - to redraw the traditional units of federalism ... is growing" (1970:223).

Leach haal vir Ferry, vise-president van die Center for the Study of Democratic Institutions van die Universiteit van Kalifornië, Santa Barbara aan wat 'n "nuwe" federalisme voorstel om hierdie probleem die hoof te bied, naamlik:

"... a new kind of co-existence between blacktown and whitetown in which Blacks would have virtual independence in their own communities to run their own affairs. Such a scheme ... would involve many transfers of authority to blacktown, a great deal of financial assistance from the National government and constant negotiation between the two communities" (Ferry 1968:14-17 soos aangehaal in Leach 1970:223).

Die hardnekkige voortbestaan van primêr Swart universiteite en kolleges ten spyte van die druk om te integreer is 'n voorbeeld van die mate van outonomie wat sommige lede van die Swart gemeenskap reeds verkies. Hoe onaanvaarbaar al hierdie voorstelle ook al vir die meerderheid Amerikaners blyk te wees, illustreer dit die korrekte siening van die groepsgrondslag van die Amerikaanse samelewing en die potensiaal wat affirmative action op hierdie terrein inhou.

Die belangrikste beswaar teen die affirmative action-programme is op hierdie potensiele uitbreiding van die beklemtoning van rasse- en etniese verskille tussen mense toegespits. Glazer, self 'n teenstander van affirmative action, wys op 'n ironiese paradoks in dié verband: dat in 'n poging om diskriminasie op grond van ras, kleur, godsdiens of nasionale oorsprong te neutraliseer, hierdie aspekte juis in regeringsbeleid geïnstitusioneel word:

" A monumental restructuring of public policy, to take into account the race, color and national origin of individuals ... is required to enforce the laws against discrimination on these very grounds" (1975:4).

Die egalitariese en individualistiese uitgangspunt onderliggend aan hierdie kritiek is dat "... the establishment of special services, group preferences

or proportionality can never be fully legitimate because they seek to modify rules of access and distribute benefits and costs in ways that abridge the basic norms of the system" (Esman 1978:26). Hiermee word voorgegee dat die waardes onderliggend aan die Amerikaanse stelsel (die politieke kultuur) op 'n basiese individualistiese en gelykheidsgrondslag berus wat in effek kleurblind is en geen ag slaan op aangeleenthede soos rasse- of kleurverskille tussen persone nie (sien Polyviou 1980:299 oor "Race and the Colorblind Constitution"). So beweer Polyviou trouens dat "... to adopt ... (affirmative action) ... is in effect to abandon the predominantly individualistic "reasonable classification" or "anti-discrimination" principle and formulate another theory of equal protection, one that protects not so much individuals as groups ... any doctrinal shift from principles of individualism and classification to concepts of social groups and collective harm cannot but have serious dislocating effects" (1980:645). Op 'n ander plek is hy oortuig daarvan dat "... doctrines of group and proportional representation have not been read into the equal protection clause and it is most unlikely that they will ever be ..." (1980:424).

Hierdie argumente teen affirmative action is verteenwoordigend van die klas-sieke liberale skool van denke in die VSA (vgl Glazer 1975, Goldman 1976 en 1979, Rosenbloom 1977, Gross 1977, Schaefer 1979, Blackstone en Heslep 1977).

Hul standpunte illustreer die basiese dilemma van die Amerikaanse stelsel: 'n strewe na die bereiking van 'n vrye, individualistiese en egalitaristiese samelewing waarin persone bloot op individuele meriete beoordeel behoort te word teenoor die harde werklikheid van 'n plurale "mosaïk"-samelewing (in teenstelling met 'n "melting pot"-samelewing - Glazer 1963) waar verskillende duidelik onderskeibare etniese groepe met mekaar meeding om die skaars waardes vanaf die ontstaan van die politieke stelsel in der waarheid wel op 'n etnies en rasse gedifferensieerde wyse gedoen is. Die instelling van affirmative action-programme in die VSA dui op die erkenning deur die regering van die klaarblyklike onvermoë van die stelsel om vanself weg te kom van die etnies en rasse gedifferensieerde toekenning van skaars waardes aan lede van die samelewing. Die sogenaamde individualistiese grondslag van die Amerikaanse grondwet en daarom ook van die samelewing was van die begin af (toe Negers en Indiane van politieke regte uitgesluit is) 'n individualisme wat eksplisiet en implisiet slegs tot die voordeel van een rassegroep, naamlik die Blankes, aangewend was (onder andere deur manipulasie van die "separate but equal"-leerstuk vir 'n periode van ongeveer 100 jaar).

Die realiteite van die Amerikaanse samelewing bevestig die etniese en rassegroepsgrondslag daarvan. Ten spyte van die amptelike beleid van individualisme was die hooggeregshof verplig om hierdie realiteite te akkommodeer deur rasse- en etniese klassifikasies onder sekere omstandighede goed te keur met die fiksie dat dit "tydelik" van aard is totdat alle burgers van die VSA dieselfde regte en voorregte in die praktyk geniet. Selfs persone wat die individualistiese grondslag van die samelewing en die grondwet verdedig is verplig om tot die gevolgtrekking te kom dat "... it is clear that some concept of groups is in certain contexts essential" (Polyviou 1980:645).

Enkele ander skrywers is meer realisties en beweer dat die "equal protection"-klousule van die veertiende amendement tot die grondwet wel sodanig geïnterpreteer kan en behoort te word dat dit op groepe ook betrekking het en nié slegs op individue nie. So 'n interpretasie is meer in ooreenstemming met die sosiale en politieke werklikhede in die Amerikaanse samelewing (Fiss 1976:107 ev).

Die amptelike erkenning van hierdie groepsgrondslag en die institusioneering daarvan in die samelewing bring noodwendig 'n behoefte tot identifisering van die verskillende betrokke groepe mee. Hierdie probleem het altyd in die VSA bestaan, dog vir 'n kortstondige periode van ongeveer 15 jaar (1954-1969) het die Amerikaners gedink dat dit moontlik is om daarmee weg te doen. Dit het nie so maklik geblyk te wees nie en die instelling van affirmative action-programme wat dieselfde rasse- en etniese kategorieë wat uitgewis moes word weer beklemtoon (al is dit net vir rekord-doeleindes), is 'n aanduiding van die onvermoë van 'n etnies en rasse heterogene samelewing om die de facto samestelling daarvan te ignoreer. Die maatstawwe wat vir rasse- en etniese identifikasie gebruik word wissel van vrywillige assosiasie tot objektiewe klassifikasie op grond van afkoms, voorkoms, aanvaarding en lewenswyse en die toepassing daarvan gaan gepaard met baie probleme en teenstrydighede (sien die US Comptroller General 1978(a) vir 'n gesaghebbende opsomming in dié verband).

5.5 SAMEVATTING EN BEOORDELING

Een van die noodwendige gevolge van die toepassing van gemeenskapsoutonomie in teenstelling met 'n vorm van geografiese outonomie is dat die etnisiteit van die spesifieke groep wat die fokus van gemeenskapsoutonomie vorm, beklemtoon word. Omdat die tegniek slegs toegepas word op sekere persone in

'n (gewoonlik) gemeenskaplike area is dit noodsaaklik om die lede van verskillende etniese groepe van mekaar te onderskei vir effektiewe toepassing van gemeenskapsoutonomie. Hierdie probleem word in die mees vrye, egalitêre samelewings van die twintigste eeu ondervind waar pogings tot die institutionalisering van etnisiteit vir een of ander doel aangetref word (vgl die VSA, België en Estland).

Die maatstawwe en tegnieke wat vir doeleindes van etniese identifikasie gebruik kan word, kan wissel van 'n starre (feitlik kaste-) stelsel van gedwonge assosiasie op grond van biogenetiese eienskappe soos afkoms en voorkoms waar dit feitlik onmoontlik is om van etnisiteit te verander na die teenoorgestelde situasie waar 'n absolute vrye, subjektiewe keuse tot assosiasie met enige groep aan die individu self oorgelaat word sonder dat enige statutêre druk of dwang op hom uitgeoefen word. In laasgenoemde geval is 'n verandering van etnisiteit makliker. Verskeie kombinasies van subjektiewe en objektiewe maatstawwe vir identifikasie kan ook gebruik word.

Die gedagte aan 'n gedwonge statutêre stelsel van groepsidentifikasie en -klassifikasie is nie aanvaarbaar in die moderne demokratiese samelewing wat 'n baie groot mate van vryheid van keuse aan individue toeken nie. Akzin formuleer hierdie beswaar teen die dwang wat op individue uitgeoefen word om deel te neem aan 'n stelsel van kommunale politieke verteenwoordiging soos volg:

"... the primary group-identity of the voter is determined not by the voter himself, but by the constituent or legislative authority ... (I)t is not (the individual) ... who freely determines with what group to associate for voting purposes. His association will be pre-determined for him by others, thereby contributing to the political immobility of the individual, reducing his essential self-determination and manipulating certain divisions within the population so as to reduce their mobility and to give them a caste-like character" (1964:161).

In die vorige afdeling is die strewe na 'n vrye, gelyke Amerikaanse samelewing kortliks bespreek. Dit is 'n stereotipe van die heersende waardes in die moderne Westerse demokrasie waar "... the political and social identities of groups are not primarily determined by their objective differences or similarities. Essentially it is a matter of what they choose to identify themselves with, and how they define their own categories" (Sprocas 1973:101).

Die etniese en rasseklassifikasiestelsels wat in die VSA voor 1954 gegeld het en wat op die oomblik in Zimbabwe en tot 'n baie groter mate in Suid-Afrika

aangetref word, is direk teenstrydig met bogenoemde aanvaarde uitgangspunt in Westerse demokratiese samelewings en illustreer die kritiek wat Akzin teen so 'n stelsel opper, baie goed. Die stelsel wat in die VSA gegeld het, is reeds in 1954 afgeskaf en is daarom nie hier in besonderhede uiteengesit nie. Die stelsel in Zimbabwe is waarskynlik slegs tydelik van aard dog dit kon op 'n veel meer aanvaarbare wyse aangebied gewees het deur die reg tot vrye registrasie op die algemene kieserslys aan alle kiesers in die land oor te laat en 'n afsonderlike eksklusief Blanke kieserslys daar te stel waarop Blankes, Kleurlinge en Indiërs kon registreer indien hulle dit sou verkies. Enige kandidaat (Blank, Swart, Kleurling en Indiër) sou in so 'n stelsel vir enige van die vakatures benoem kon word. Dit is basies die stelsel wat in Nieu-Seeland gebruik word en sou met groot vrug net so in Zimbabwe oorgeplant kon word om 'n groter mate van vrye keuse ten opsigte van assosiasie met 'n bepaalde groep aan die kiesers oor te laat. Die resultate van so 'n wysiging sou waarskynlik weinig aan die huidige situasie met betrekking tot Blankes verander dog sowel die etniese as dwangelement in die stelsel sou hierdeur versag kon word.

Die stelsel van rasseklassifikasie wat in Suid-Afrika gebruik word is die mins aanvaarbare van al die voorbeelde as gevolg van die diskriminerende en gedwonge grondslag daarvan. Ook hier is dit moontlik om 'n meer aanvaarbare en oper stelsel van etniese assosiasie en identifikasie te weeg te bring wat 'n groter mate van individuele vryheid van keuse toelaat dog tot 'n groot hoogte dieselfde resultate as die huidige stelsel tot gevolg sal hê. Vir hierdie doel is sommige van die ander gevallestudies wat hier behandel is, relevant. Die stelsels wat in Libanon en Cyprus gevolg word is omvattende klassifikasiestelsels wat (soos in Suid-Afrika) die totale samelewing permanent in etniese segmente verdeel hetsy dit noodsaaklik of relevant is of nie. Hierdie oorbeklemtoning is onnodig, dog die vryheid van individuele keuse tot assosiasie en die gelyktydige erkenning van die reg van 'n spesifieke groep tot aanvaarding van sekere individue is belangrike beginsels waarvan kennis geneem behoort te word.

Minder toepaslik op Suid-Afrika is die Belgiese stelsel van taalgroepidentifikasie aangesien dit die bestaan van homogene taalgebiede veronderstel. Nogtans is die Brusselse ervaring en die administratiewe taalrolle belangrik aangesien 'n totale vryheid van individuele keuse onderliggend daaraan is en selfs nog belangriker, dit slegs in sekere uitsonderlike gevalle wanneer etniese identifikasie noodsaaklik is, geaktiveer word. Laasgenoemde beginsel

word nie in Libanon of Cyprus aangetref nie en is 'n belangrike maatstaf aangesien dit nie tot 'n onnodige, destabiliserende oorbeklemtoning van die etniese verskille tussen mense lei nie.

Die Amerikaanse ervaring na 1954 illustreer die noodsaaklikheid van etniese identifikasie vir spesifieke doeleindes baie goed en hierdie aspek sowel as die punte wat hiërbo beklemtoon is, vind almal in die Estlandse model van etniese identifikasie toepassing. Hierdie stelsel is waarskynlik die mees aanvaarbare van al die gevallestudies wat hier behandel is. Die rede hiervoor is dat dit 'n prakties uitvoerbare kompromis tussen die onvermydelike behoefte tot etniese identifikasie (slegs vir sekere doeleindes) en die strewe na die grootste moontlike mate van individuele keusevryheid ten opsigte van assosiasie met sekere etniese groepe in 'n samelewing tot stand gebring het. Hier is egter nie 'n oormatige beklemtoning op die individuele besluit geplaas nie deurdat die betrokke groep waarmee so 'n persoon wou assosieer onder sekere omstandighede die reg van lidmaatskap van daardie groep kan voorbehou. Aanvaarding deur so 'n groep het dus ook 'n belangrike rol in hierdie assosiasieproses gespeel. Dit is 'n akkurate weerspieëling van die komplementerende funksies wat individue en etniese groepe in 'n samelewing vervul. Die stelsel is verder sonder enige sprake van diskriminasie toegepas.

Die Nieu-Seelandse stelsel bevat heelwat elemente van die Estlandse stelsel dog is op aangebore eienskappe met 'n kulturele inhoud gebaseer. Dit beklemtoon egter slegs die vrywillige keuse van die individu tot assosiasie met 'n spesifieke groep sonder om die aanvaarding deur die groep ook as vereiste te betrek. Vir die doel waarvoor die onderskeid egter getref word, naamlik bloot indirekte kommunale verteenwoordiging in 'n gemeenskaplike parlement, is dit 'n heeltemal doeltreffende en aanvaarbare stelsel van etniese identifikasie.

In Suid-Afrika, waar 'n meer omvattende gebruik van etniese identifikasie waarskynlik is (byvoorbeeld veral vir opvoedkundige doeleindes soos in Estland en dalk welsynsdoeleindes asook moontlik enkele ander beperkte toepassings) behoort 'n stelsel van etniese identifikasie soortgelyk aan dié van Estland heeltemal doeltreffend in die praktyk toegepas te kan word. Meer besonderhede hieroor word in hoofstuk 8 verstrekk waar al die riglyne vir effektiewe gemeenskapsoutonomie op Suid-Afrika toegepas word.

5.6 RIGLYNE VIR DIE IDENTIFIKASIE VAN ETNIESE GROEPE

Die ondergenoemde algemene riglyne kan na aanleiding van die gevallestudies wat in dié hoofstuk behandel is, geformuleer word.

- 1) Dit is noodsaaklik om etniese groepe van mekaar te onderskei veral in situasies waar etnisiteit op een of ander wyse in die samelewing geïnstitusionaliseer word (Estland, Suid-Afrika, VSA, België en Nieu-Seeland).
- 2) Binne die waardestruktuur van 'n demokratiese samelewing lyk dit wenslik dat 'n stelsel van vrywillige subjektiewe assosiasie van 'n individu met enige etniese groep van sy keuse as uitgangspunt vir etniese identifikasie behoort te dien (Estland).
- 3) Hierdie stelsel van vrywillige assosiasie kan ook statutêre beslag kry wat groter waarborge en institusionalisering aan die onderskeie groepe kan verleen (België, Estland en Nieu-Seeland).
- 4) Aktivering van etniese identiteit behoort so min as moontlik te geskied en dan net vir spesifieke, eng omskrewe doeleindes, anders kan dit die ontwikkeling van subnasionale etniese lojaliteite sodanig aanwakker dat dit die stabiliteit en eenheid van die staatkundige stelsel in gevaar stel (Cyprus en België).
- 5) Gedwonge assosiasie met 'n etniese groep behoort sover moontlik vermy te word behalwe as vrywillige assosiasie wel lei tot misbruik van die stelsel (VSA).
- 6) Objektiewe maatstawwe soos groepsaanvaarding en lewenswyse is nuttige bykomstige maatstawwe tot etniese identifikasie en die gebruik daarvan aanvullend tot vrywillige individuele assosiasie, indien nodig, lyk aanvaarbaar (Estland en VSA).
- 7) Objektiewe identifikasiemaatstawwe soos afkoms en voorkoms behoort verkieslik nie vir etniese identifikasie gebruik te word nie aangesien dit gedwonge maatstawwe is wat geen keuse oorlaat aan die individu of die groep met wie hy/sy wil assosieer nie (Nieu-Seeland, VSA en Suid-Afrika) en sodoende die belangrike dinamiese aard van etnisiteit negeer.

- 8) Die stelsel van etniese identifikasie wat in Suid-Afrika toegepas word, is minder aanvaarbaar as gevolg van die gedwonge diskriminerende aard daarvan.
- 9) Dit wil voorkom asof die Estlandse stelsel van etniese groepsidentifikasie 'n redelik algemene of selfs universele toepassing in ander samelewings (waaronder Suid-Afrika) kan verkry.

HOOFSTUK 6

AFSONDERLIKE KOMMUNALE VERTEENWOORDIGING

6.1 INLEIDING

Een van die redes waarom die tegniek van gemeenskapsoutonomie nog nooit in die geledere van staatkundiges en politici baie gewild was nie, was die vereenselwiging daarvan met die verskeie onsuksesvolle proefnemings wat die Britse Koloniale Ryk met die toepassing van die tegniek van kommunale verteenwoordiging ("communal representation") in verskillende Britse kolonies dwarsoor die wêreld gehad het. Die begrip kommunale verteenwoordiging het naamlik deur gebruik (of misbruik eerder) sinoniem geword met abortiewe pogings wat deur Britse setlaars in koloniale gebiede aangewend is om politieke oppergesag oor die inheemse bevolkings van die verskillende kolonies te behou. Dit het gepaard gegaan met openlike diskriminasie teenoor die minder ontwikkelde inheemse bevolkings deur middel van gesofistikeerde politieke tegnieke soos gekwalifiseerde stemreg, afsonderlike kieserslyste en gewaarborgde nominale (simboliese) verteenwoordiging vir daardie groepe in wetgewende organe. As gevolg van hierdie "koloniale misbruik" van die tegniek van kommunale verteenwoordiging het geweldige weerstand teen enige staatkundige formule wat 'n etniese onderskeid tussen rasse-, kleur- of kultuurgroepe vir politieke doeleindes tref, in samelewings soos Indië, Ceylon, Fiji, Kenia, Rhodesië, Nyassaland en Suid-Afrika ontwikkel (sien MacKenzie 1954:54 ev).

Hierdie misbruik van die etniese strukturering van die staatkundige aspekte van die onderskeie samelewings het later sinoniem met rasse- en etniese diskriminasie geword en het 'n hoogtepunt bereik in die geweldige rasse-diskriminasie in die Derde Ryk in Europa gedurende die Tweede Wêreldoorlog. Na die oorlog het 'n intense teenreaksie hierteen ingetree en het die weersin in die etniese strukturering van die samelewing vlae van egalitariese denke in Europa en die VSA laat posvat. Sedertdien word kommunale verteenwoordiging nog hoofsaaklik in Fiji, Nieu-Seeland, Zimbabwe en Suid-Afrika toegepas en het verskeie kritiese stemme alreeds in dié verband hoorbaar geword.

Die argument wat in hierdie studie ontplooi word, is dat die etniese strukturering van 'n samelewing wêl onder sekere omstandighede aanvaarbaar en

doeltreffend in sekere samelewings kan wees. Daar kan trouens soms situasies ontwikkel waar geen ander uitweg bestaan om konflik in 'n samelewing te vermy as die gebruik van die tegniek van gemeenskapsoutonomie (wat heelwat elemente van kommunale verteenwoordiging bevat) nie. Indien daar dan 'n inherente gebrek by kommunale verteenwoordiging as middel om die samelewing polities te orden, sou bestaan, sou dit ook negatief op die bruikbaarheid van gemeenskapsoutonomie vir hierdie doel reflekteer.

Daarom word die verskynsel van kommunale verteenwoordiging in hierdie hoofstuk beskryf en ontleed om vas te stel waarom so 'n sterk weerstand daarteen ontwikkel het en of hierdie kritiek geregverdig is. Daar word begin met 'n teoretiese uiteensetting van die funksies van politieke verteenwoordiging in 'n plurale samelewing waarna die oorsprong van kommunale verteenwoordiging behandel word. Daarna word verskillende toepassings van die tegniek ontleed en word die hoofstuk afgesluit met 'n beoordeling van hierdie staatkundige verskynsel en die formulering van riglyne vir die ontwikkeling van 'n aanvaarbare algemene model vir die toepassing van kommunale verteenwoordiging in die staatkunde.

6.2 FUNKSIES VAN POLITIEKE VERTEENWOORDIGING

Die verskynsel van politieke verteenwoordiging is een van die grondbeginsels van 'n demokratiese samelewing. Deur middel van politieke verteenwoordiging kan die kiesers woordvoerders afvaardig om hul belange te behartig by besluitnemingsgeleenthede waar hierdie belange ter sprake kom. Gewoonlik word sulke verteenwoordigers by wyse van 'n verkiesing aangewys en die bevoegdheid verleen om sitting te neem in 'n demokratiese wetgewende liggaam waar gesaghebbende besluite oor die ordening van die samelewing gewoonlik deur middel van 'n meerderheid van stemme of soms eenparig deur hierdie lede geneem word (Pitken 1967, Pennock en Chapman 1968). Politieke verteenwoordiging verleen dus aan die inwoners van 'n spesifieke samelewing 'n indirekte aandeel in en soms beheer oor die besluitnemingsprosesse in daardie samelewings. Volgens hierdie siening van verteenwoordiging kan sowel 'n prosedurele as 'n substantiewe dimensie van politieke verteenwoordiging geïdentifiseer word. Eldridge formuleer eersgenoemde as "... the provisions and processes of formal access to legislative assemblies for representatives of diverse groups" (1977:7 ev). Hier is dus slegs 'n beskrywing van die vorm van verteenwoordiging ter sprake. Die konsep van politieke verteenwoordiging kan egter ook in 'n ander betekenis gebruik word, naamlik in die sin van 'n beoordeling van die kousale verband tussen die belange van

spesifieke groepe in die samelewing en gesaghebbende owerheidsbesluite met betrekking tot aangeleenthede wat die belange van hierdie groepe raak en waarin lede van hierdie groepe 'n aandeel gehad het (sien Pitken 1967:219-225, Prewitt en Eulau 1969:428-429 en Clark 1971:3). Die effektiwiteit of kwaliteit van die spesifieke stelsel van verteenwoordiging kan so vasgestel word deur die sterkte al dan nie van hierdie kousale verband te bepaal. Clark noem hierdie dimensie van politieke verteenwoordiging substantiewe verteenwoordiging (1971:3).

Die inhoud van politieke verteenwoordiging is in hierdie opsig deurslaggewend om te bepaal of die verteenwoordiging van sekere groepe in besluitnemingstrukture of -prosesse 'n invloed op die gevolglike beleidsformulering gehad het. Hierdie voorskrywende siening van politieke verteenwoordiging hou in dat politieke verteenwoordiging as effektief of oneffektief, instrumenteel tot die neem van sekere besluite of slegs simbolies van aardgetipeer kan word met 'n eksplisiete of implisiete normatiewe voorkeur ten gunste van effektiewe instrumentele politieke verteenwoordiging daarby inbegrepe (Clark 1971:5).

Laasgenoemde substantiewe dimensie van politieke verteenwoordiging is die belangrikste van die twee aangesien die doel van enige stelsel van demokratiese verteenwoordiging tog die sinvolle deelname van 'n groep kiesers aan daardie besluitnemingsprosesse wat hulle belange raak, inhou. Die vraag ontstaan egter presies watter rol politieke verteenwoordiging in 'n plurale samelewing behoort te speel om as sinvol, doeltreffend of effektief beskryf te kan word.

Politieke verteenwoordiging vervul sekere basiese funksies in alle samelewings terwyl daar sekere bykomende funksies is wat in plurale samelewings vervul word en die meeste van die basiese funksies 'n groter beklemtoning in sulke samelewings verkry. Die funksies van politieke verteenwoordiging in 'n plurale samelewing is die volgende:

6.2.1 Artikulasie en Aggregasie

Die verskillende belangegroepe in die samelewing (veral minderheidsgroepe) kan deur politieke verteenwoordiging hul griewe op 'n openbare platform lug en daardeur hul spesifieke belange onder die aandag van die pers, die breë publiek en die beleidmakers in die wetgewende organe bring (La Palombara 1974 en Birch 1971:107). In 'n plurale samelewing waar die verdelings tussen etniese groepe gewoonlik veel meer intens as in 'n homogene samelewing is,

is hierdie funksie van politieke verteenwoordiging besonder belangrik (sien Almond en Powell 1966:73 en 98). Jewell beskryf die belang daarvan soos volg:

"In a political system where minorities are a major source of disintegration, the legislature provides an arena in which representatives of these minorities may meet with representatives of the dominant group(s) and try to compromise their differences" (1977:15), en "The public character of debate and questions in the legislature also serves the needs of minorities ..." (1977:277).

6.2.2 Kommunikasie

Politieke verteenwoordiging verskaf verder 'n amptelike kommunikasiekanaal tussen belange- of minderheidsgroepe en die regering sodat wedersydse kommunikasie tussen hierdie partye kan geskied (Almond en Powell 1966:164). In 'n plurale samelewing is die kommunikasiefunksie veral belangrik aangesien daar gewoonlik 'n groot mate van spanning en antagonisme tussen die verskillende etniese groepe voorkom:

"The individual legislators provide an important link between the localities and the national government, a two-way channel of communications that can facilitate integration" (Jewell en Eldridge 1977:277).

6.2.3 Rekrutering

Potensiële leiers word deur die verkiesings- en verteenwoordigingsproses geïdentifiseer en as verteenwoordigers gewerf om as hul onderskeie groepe se woordvoerders op te tree en hulle belange te behartig (Almond en Powell 1965:18 ev). In 'n samelewing waar sommige etniese groepe nog baie onderontwikkeld is, is hierdie seleksieproses noodsaaklik om politieke leiers by die etniese groep te identifiseer en hul steun vir owerheidsbeleid te verkry.

6.2.4 Stelselhandhawing en Sosialisering

Politieke verteenwoordiging verseker die voortbestaan van die stelsel deur die voorsiening van gesaghebbende voorskrifte om orde in die samelewing te bestendig en om die stelsel in stand te hou. Regeringsveranderinge geskied op 'n ordelike, voorgeskrewe wyse en veranderinge in die stelsel kan so ewolusionêr plaasvind (Birch 1971:107). Verder word die verteenwoordigers en die kiesers opgevoed in die waardes en gebruike in die samelewing. In 'n plurale samelewing is die legitimiteit van die owerheid by alle groepe in die samelewing belangrik en deur sosialisering kan dit verwerf word (La Palombara 1974:172).

6.2.5 Beheer

Politieke verteenwoordiging verskaf ook beheer deur die kiesers oor hul onderskeie verteenwoordigers sodat verseker word dat hierdie verteenwoordigers in ooreenstemming met die belange van die kiesers optree (Birch 1971: 107). Die kiesers verkry so 'n aandeel aan of selfs beheer (in gevalle waar hul 'n meerderheidstem het) oor besluitnemingsprosesse waar hul belange ter sprake kom (La Palombara 1974:172).

6.2.6 Distribusie

Die belangrikste funksie van politieke verteenwoordiging is om te verseker dat al die groepe wat so verteenwoordig word eweredige of billike aandele in die distribusieproses van skaars waardes in die samelewing verkry. Dit is dus in wese 'n herverspreidingsfunksie (Lasswell en Kaplan 1950:55-56 en Clark 1971:10) wat ook afhang van die grootte van so 'n groep se verteenwoordiging in die betrokke wetgewende orgaan. Hoe groter sy verteenwoordiging hoe meer invloed kan op die besluitnemingsproses uitgeoefen word. Eldridge beweer dat politieke verteenwoordiging in plurale samelewings "equitable" moet wees anders sal die legitimititeit van die stelsel in gedrang kom:

"Without equitable representation ... the group is likely to question the legitimacy of the values and symbols which affirm a national political community and sustain public authority. Integration requires that groups within a society share certain norms. Among these are agreement on the manner in which public disputes will be resolved and on the general rules and spirit by which the community is to be governed. The degree to which such a consensus can be found within a society is a function of representation. ... Any features of the legislative system that reduce the share of seats that can be won by a group have the effect of reducing the group's power in the system" (Eldridge 1977:268).

'n Stelsel van politieke verteenwoordiging wat 'n billike verdeling van alle skaars waardes in die samelewing tot gevolg het, kan dus as effektief beskou word.

6.2.7 Integrasie en Legitimititeit

Hierdie funksies kom veral in plurale samelewings ter sprake. In homogene samelewings is die verdelingsfaktore tussen individue en groepe nie so sterk dat dit die stabiliteit van die stelsel in gevaar stel nie. In plurale samelewings is dit 'n wesentlike probleem en gevolglik is die primêre doelwit

van enige owerheid in 'n plurale samelewing die behoud van die stelsel en die bevordering van integrasie tussen die verskillende komponente van die stelsel (Eldridge 1977:4, Jackson en Stein 1971:114 ev en Anderson en ander 1974:101). Die neiging tot die bevordering van afsonderlike etniese belange in 'n plurale samelewing ten koste van algemene gemeenskaplike belange bring hierdie krisis na vore (Binder 1971:56 ev). Hierdeur ontwikkel geen oorkoepelende nasionale bewussyn nie en geniet subnasionale etniese sentimente en loyaliteite miskien selfs groter legitimiteit by kiesers as die nasionale loyaliteite. Indien hierdie disintegreerende gevolg nie doeltreffend teengewerk word nie kan dit tot die verbrekking van die verteenwoordigingstelsel lei (Eldridge 1977:8). Dit sal voorkom in gevalle waar die sentrifugale kragte in die betrokke samelewing sterker as die sogenaamde sentripetale (saambindende) kragte is (sien hoofstuk 1) en kan doeltreffend teengewerk word deur die verkryging van steun by die ontevrede groepe vir die stelsel, byvoorbeeld deur 'n billiker verspreiding van politieke mag en ander skaars waardes in die betrokke samelewing:

"There are both symbolic and tangible reasons why equitable legislative representation of groups in the population is important. If the members of a group are satisfied that they have a fair share of seats in the legislature, their loyalty to the national regime and their willingness to accord legitimacy to the legislature are likely to be enhanced (Jewell en Eldridge 1977:268).

Ontwikkelingsdeskundiges beskryf die integrasiefunksie van die owerheid in 'n ontwikkelende plurale samelewing as die primêre funksie omdat 'n nuwe of ontwikkelende samelewing eers sy eie "identiteit" moet vind en daarvoor is 'n deeglike integrasie van sy verskillende samestellende komponente noodsaaklik (Jackson en Stein 1971:114 en Binder 1971:56 ev). Die sukses van politieke verteenwoordiging in dié verband "... depends on the quality as well as the quantity of representation for the minority interests in a society" (Jewell en Eldridge 1977:270) en "... perhaps the most important stimulus to integration is the existence of political parties with a base of support that cuts across ethnic, racial, religious or other lines" (Jewell en Eldridge 1977:271).

Die integrasiefunksie van politieke verteenwoordiging kan ten beste vervul word indien gemeenskaplike belange in die samelewing nie ondergeskik gestel word aan die afsonderlike etniese belange van verskillende etniese minderheidsgroepe in die samelewing nie en die aanspraak op deelname van alle betrokke minderheidsgroepe met betrekking tot besluitnemingsprosesse oor hierdie gemeenskaplike aangeleenthede deur die dominante groepe in die samelewing erken word.

Indien al die funksies wat hierbo genoem is positief vervul word deur 'n spesifieke stelsel van politieke verteenwoordiging, kan daardie verteenwoordigingstelsel as effektief beskou word ten opsigte van die wyse waarop die belange van die onderskeie groepe in die politieke stelsel in die geheel behartig word. Kommunale verteenwoordiging word gewoonlik aangeval op grond van sy onvermoë om onder andere positief aan die distribusie-, dog veral aan die integrasiefunksie te voldoen. Die korrektheid van hierdie kritiek word vervolgens empiries ontleed en beoordeel deur die toepassing van die tegniek in sewe gevallestudies te beskryf en sekere gevolgtrekkings daaruit te maak.

6.3 OORSPRONG VAN KOMMUNALE VERTEENWOORDIGING

Die begrip kommunale verteenwoordiging is aan die Britse Koloniale Ryk ontleen soos hierbo by die aanvang van die hoofstuk gesê is (Nicholson 1948:9). Dit is hoofsaaklik gebruik ter beskerming van die Blanke Britse Setlaarsgroepe wat as ontwikkelde minderhede in dié nuwe kolonies gaan vestig het en wat ekonomies veel verder ontwikkel was as die inheemse bevolkings (Akzin 1964:160). Aan die ander kant is dit ook toegepas in kolonies waar heterogene bevolkings teenwoordig was in 'n poging om orde in die betrokke kolonies te handhaaf (byvoorbeeld Fiji, Ceylon en Cyprus). In baie gevalle egter het die Blanke Setlaars die heterogeniteitsprobleem veroorsaak of vererger (vgl veral die ou Britse kolonies in Afrika). In al hierdie nuwe koloniale gebiede was die verdelingslyne tussen groepe veel sterker as in Brittanje en het die Britse Westminsterstelsel van regering moeilik hier toepassing gevind (Lijphart 1977(a):114 asook Lewis 1965 spesifiek oor die probleme van Westminster-regeringstelsels in plurale samelewings).

Brittanje was dus verplig om 'n ander verteenwoordigingstelsel te ontwerp wat meer in ooreenstemming met die etniese groepsgrondslag van die verskillende kolonies was. Vir hierdie doel "(v)arious devices such as separate electoral rolls, different methods of election and reservation of seats have therefore been tried out in the attempt to give suitable representation to all interests. These are all interim measures and may have to be adopted even though ideally they may be regarded as undesirable. All of them have the vice of emphasizing disparities which disunite the population and this has to be weighed against the merit of giving all sections a voice ..."

(Nicholson 1948:15. Sien ook De Smith 1964:118).

Die kenmerke van kommunale verteenwoordiging soos dit in die Britse kolonies toegepas is, was die voorsiening van afsonderlike kieserslyste vir verskillende etniese groepe op grond waarvan elke groep 'n aantal vaste verteenwoordigers in 'n sentrale gemeenskaplike wetgewende orgaan kon verkies. Verskillende maatstawwe is gebruik om die verhouding tussen die verteenwoordigers te bepaal. Hierdie stelsel is onder twee tipes omstandighede toegepas. In die eerste geval is 'n vergunning tot kommunale verteenwoordiging oorspronklik op versoek van sekere minderheidsgroepe deur die koloniale regering toegestaan (byvoorbeeld Indië, Ceylon, Fiji en Cyprus) terwyl in ander gevalle gedwonge kommunale verteenwoordiging in sekere kolonies toegepas is (Nieu-Seeland, Kenia, Rhodesië-Zimbabwe en Suid-Afrika). Hierdie onderskeid is moeilik om deurgaans te handhaaf aangesien daar in elke kolonie verskil van mening oor die toepassing van kommunale verteenwoordiging was. 'n Beter maatstaf wat vir klassifikasie aangewend kan word, is die mate waar toe die stelsel primêr in belang van inheemse groepe wat daarby betrokke was (Indië, Ceylon, Fiji en Nieu-Seeland) of in belang van die koloniale setlaars self (Kenia, Zimbabwe en Suid-Afrika) toegepas is.

6.4 GEVALLESTUDIES IN KOMMUNALE VERTEENWOORDIGING

Enkele gevalle waar kommunale verteenwoordiging toegepas is, word vervolgens kortliks ontleed. Twee historiese gevallestudies in Asië wat nie meer in swang is nie (naamlik Indië en Ceylon) word kortliks as voorbeelde van kommunale verteenwoordiging wat op versoek toegestaan is, behandel asook die gevalle van Fiji en Nieu-Seeland in die Stille Oseaan (in laasgenoemde geval nie op versoek ingestel nie) waar dit vandag nog steeds toegepas word. Die gevallestudies word afgesluit met 'n bespreking van drie gevalle in Afrika waar stelsels van gedwonge kommunale verteenwoordiging vroeër in Kenia en Rhodesië en steeds in Zimbabwe en Suid-Afrika toegepas word.

6.4.1 Indië

Die tegniek onder bespreking het sy oorsprong in Indië gehad. Die beleid van kommunale verteenwoordiging wat die Britse koloniale owerheid in Indië toegepas het, sal altyd 'n omstrede aangeleentheid bly. Indiese geskiedskrywers beweer deur die bank dat dit 'n voorbeeld van "verdeel-en-heers" -taktiek van die Britte was om so lank as moontlik in Indië die bewind te voer (Kapur 1970:186, Kulshreshtha 1968:381, Banerjee 1978:369) terwyl Britse geskiedskrywers die gebruik van hierdie tegniek van verteenwoordiging regverdig as die enigste moontlikheid om op daardie tydstep politieke stabiliteit in Indië te bewerkstellig en beklemtoon dat dit op versoek van

die Moslemgroep gedoen is (Coupland 1945:34, Jennings 1951:26). Watter interpretasie ook al die mees akkurate is, is dit 'n feit dat kommunale verteenwoordiging vanaf 1906 tot 1947 in Indië bestaan het. Die agtergrond waarteen hierdie gebeure beoordeel moet word, is die volgende.

6.4.1.1 Ontstaan van die Stelsel

Die besetting van Indië gedurende die 18de eeu deur die Britse Ryk het 'n einde gebring aan die Moslemregering in Indië. Op daardie stadium was die 24% Moslem-minderheidsgroep (80 miljoen) in alle opsigte die elites in Indië teenoor 'n meerderheid van 76% onontwikkelde Hindoes (250 miljoen) wat letterlik op alle terreine deur die Moslems onderdruk is (Kapur 1970: 176, Coupland 1945:32). Die amptelike taal was Persies. Dit is deur die Britte afgeskaf wat Engels in die plek daarvan as amptelike taal ingestel het. Die Moslem-monopolie in die regering is ook deur die Britte verbreek en Hindoes is in senior posisies in die staatsdiens aangestel (Coupland 1945:32).

Hierdie optredes van die Britte het die Moslems vervreem en dié het met 'n eie kulturele mobilisasiepoging begin deur hul eie eksklusiewe opvoedkundige en kulturele inrigtings daar te stel (Kapur 1970:179). Teen 1900 is 'n versoek van die Moslems om 'n afsonderlike Moslemprovinsie (Bengale) af te baken, aanvanklik deur die koloniale owerheid goedgekeur dog nadat etniese konflik tussen Hindoes en Moslems oor die saak opgevlam het, is die vergunning teruggetrek. Kapur beweer dat die Moslemversoek oorspronklik deur die Britse bewind geïnisieer is (1970:190). In 1906 versoek Moslem politieke leiers die instelling van afsonderlike Moslemkieserslyste en kommunale verteenwoordiging vir Moslems in politieke liggame in Indië. Tot op hierdie stadium was die sentrale en provinsiale wetgewende rade in Indië benoemde liggame bestaande uit koloniale amptenare en verteenwoordigers van Moslem-, Hindoe- en ander belangegroepe. Geen groep het egter vaste of amptelike verteenwoordiging gehad nie (Kulshreshtha 1968:381).

6.4.1.2 Beskrywing

Hierdie versoeke is in die Indian Councils Act, 1909, vervat (hoofsaaklik om weer die Moslems se guns te wen) en staan as die sogenaamde Morley-Minto hervorminge aan die staatkundige stelsel in Indië bekend (Morley en Minto was senior koloniale amptenare belas met Indië. Sien ook

Banerjee 1978(2):349 ev). Dié wet het deels verkose sentrale en provinsiale wetgewende rade gemagtig, eersgenoemde bestaande uit 70 lede waarvan 38 benoemde Blanke amptenare was (54%), en 32 private politieke verteenwoordigers. Moslems is toegelaat om 6 van die 27 verkose verteenwoordigers op afsonderlike kommunale kieserslyste te kies (22% van die gekose verteenwoordigers). Die res is deur die provinsiale wetgewende rade, grondeienaars en sakekamers (waarvan die Blankes die grootste enkele groep uitgemaak het) verkies (Kapur 1970:231). Soortgelyke formules is op so 'n wyse in die provinsies toegepas dat voorkeurbehandeling teenoor Moslems duidelik geblyk het:

"... they got 8 out of 26 (31%) non-official seats in a province where they formed but one-sixth (17%) of the population" (Banerjee 1978(2):369).

Stemregkwalifikasies was verder baie laer vir Moslems as vir Hindoes (Kapur 1970:239). Die Hindoes was van die begin af teen spesiale behandeling vir Moslems gekant en hierdie resultate van die 1909-hervorminge het hul antagonisme teenoor die koloniale bewind en die Moslems vergroot (Kapur 1970:194 en Banerjee 1978(2):369). Dit is duidelik dat die Britse bewind agteroor gebuig het om die Moslems tevrede te stel deurdat in sommige gevalle meer kommunale setels as waarvoor die Moslems gevra het aan hulle toegestaan is (Coupland 1945:47). Geen ander etniese groep het hierdie amptelike erkenning geniet nie. Die rol van die meerderheid benoemde amptenare het ook veel te wense oorgelaat. Hulle was deurgaans Blankes en het gewoonlik blokstemme ten gunste van die regering uitgebring. Daar het gou 'n breuk tussen Blankes en Indiërs (veral Hindoes) ontwikkel (Banerjee 1978:372) en dit was duidelik dat die Morley-Minto hervorming nie die aspirasies van die meerderheid van die inheemse Indiërbevolking bevredig het nie.

6.4.1.3 Die Montagu-Chelmsford-kommissie

'n Kommissie van ondersoek, die sogenaamde Montagu-Chelmsford-kommissie, wys in 1918 op die gebreke van die toe bestaande politieke bedeling vir Indiërs en beklemtoon veral die erns van die kommunale probleem in dié sin dat "... there runs through Indian society a series of cleavages - of religion, race and caste - which constantly threaten its solidarity and of which any wise political scheme must take serious heed ..." (U K Montagu-Chelmsford 1918: par 132) en verder "(t)he Mohammedans regard separate representation and communal electorates as their only safeguards" (par 141-2 en 231). Die kommissie keur kommunale verteenwoordiging af dog

beveel aan dat dit vir die Moslemgroep en Sikhs (5,5 miljoen of 1,7%) behoue bly slegs in dié provinsies waar hulle nié die meerderheid van die bevolking vorm nie (dit was in meeste van die provinsies). Die Blanke minderheidsgroep moes verkieslik deur benoemings vaste verteenwoordiging in die wetgewende rade kry sodat kommunale verteenwoordiging nié verder uitgebrei word nie aangesien "(c)ommunal electorates are opposed to the teaching of history; they perpetuate class divisions and stereotype existing relations ... Any general extension of the communal system would only encourage still further demands and would be fatal to that development of representation upon the national basis on which alone a system of responsible government can possibly be rooted ..." (aangehaal in Banerjee 1978(2):408-9).

Die Government of India Act, 1919, het toe 'n bikamerale parlement op sentrale vlak ingestel met 'n Stateraad (Hoërhuis) van 60 lede waarvan 20 Blanke amptenare was (33%), 6 benoemde Blanke verteenwoordigers vir die sakesektor (10%) en 34 direk verkose lede waarvan 20 nie-Moslems, 10 Moslems (17%), 1 Sikh (1,7%) en 3 Blankes (nog 5%) was (Banerjee 1978(2):458). Die Wetgewende Vergadering (Laerhuis) het uit 100 verkose en 40 benoemde lede bestaan. Van laasgenoemde sou 26 Blanke amptenare wees (65%). Die Moslems het 28 (28%) en die nie-Moslems 47 (47%) verkose lede gehad. Die ander verkose verteenwoordigers is verdeel tussen Sikhs, Blankes, groot grondeienaars en die sakewêreld (Banerjee 1978(2):458-9). Die verskillende provinsiale wetgewende organe is op soortgelyke wyse saamgestel (sien Banerjee 1978(2):447-456). Kommunale verteenwoordiging is hier ook na Sikhs, Christene, Anglo-Indiërs en ander spesiale belangegroepes in die samelewing uitgebrei (Kapur 1970:345). Drie Indiërs is verder op die Goewerneur-generaal se adviserende Uitvoerende Raad benoem terwyl die meerderheid lede van die raad steeds Blanke amptenare was (Kulshreshtha 1968:386).

6.4.1.4 Die Simon-kommissie

Hierdie hervorminge het die meerderheid Indiërs ook nie tevrede gestel nie en die Simon-kommissie is in 1927 aangestel om verdere hervorminge te oorweeg. Die kommissie het slegs uit Blanke lede bestaan (Kulshreshtha 1968:389) en sy aanbevelings het geen wesentlike afwyking van die bestaande toestand ingehou nie. Die Britse regering het dit nooit ten volle geïmplementeer nie (Kulshreshtha 1968:389). Na verskeie reekse samesprekings met

verskillende Indiërleiers is in 1935 op 'n nuwe grondwet ooreengekom. Dit het teoreties veel meer bevoegdhede aan provinsiale wetgewers oorge- dra (soos aanbeveel deur die Simon-kommissie) en 'n federale regerings- vorm in Indië tot stand gebring (Kulshreshtha 1968:391). Die grondslag vir die samestelling van die federale en provinsiale wetgewende liggame het egter 'n nog meer uitgebreide vorm van kommunalisme veroorsaak deurdat afsonderlike etniese kieserslyste vir Moslems, Sikhs, Christene, Anglo- Indiërs en Blankes op alle owerheidsvlakke ingestel is. Dit was wel in ooreenstemming met die Simon-verslag van 1930 wat net so sterk oor die negatiewe gevolge van kommunalisme gevoel het as die Montagu-Chelmsford- verslag dog ook gestuit het teen die praktiese sy van die saak, naamlik dat al die etniese groepe wat oor kommunale verteenwoordiging beskik het, dit wou behou (U K Simon 1930(2):par 69 ev en Banerjee 1978(3):76). Die 1935-grondwet het meer as die helfte van die setels in die verskillende wetgewende liggame in Indië vir hierdie minderheidsgroepe gereserveer (La Ponce 1960:114 en Banerjee 1978(3):133-134, 137-138 en 141-142).

Kommunalisme in Indië het die nasionalistiese sentimente van die Moslems vererger en in 1947 vind partisie plaas toe Brittanje onder geweldige sterk druk van die Moslems en ten spyte van sterk teenstand deur die Hindoes die nuwe staat Pakistan (bestaande uit gedeeltes van die westelike provinsies Bengale en Punjab) naas Indië erken het (Kulshreshtha 1968: 396 en Kapur 1970:502). Die meeste Moslems het hulle in hierdie area bevind. Onafhanklikheid is gelyktydig in 1949 aan Indië en Pakistan ver- leen. As gevolg van die partisie het die Moslem-aandrag op afsonderlike kommunale verteenwoordiging outomaties verval en is dit ook nie na 1947 weer aan die ander minderheidsgroepe in Indië verleen nie (Kapur 1970:502).

6.4.1.5 Beoordeling

Net soos Britse en Indiese geskiedskrywers verskil oor die motivering agter die instelling van kommunale verteenwoordiging in Indië, so verskil hulle oor die vraag of kommunale verteenwoordiging die primêre oorsaak van partisie tussen Indië en Pakistan was en of partisie ooit sou plaasgevind het as kommunale verteenwoordiging in die eerste instansie nooit ingestel was nie. Ghandi het by geleentheid verklaar dat "... had it not been for separate electorates then established, we (Hindus and Muslims) would have settled our differences by now ..." (aangehaal in Kapur 1970:237).

Kapur is baie verteenwoordigend van hierdie sentimente as hy beweer dat "... (communal representation) had nowhere existed before and perhaps nowhere else had it been planned to divide the people of a country in this manner even by the worst followers of Imperialism. But the British did it by dividing Indians by creeds and classes and thereby creating political camps against each other which taught the people to think as fanatical partisans and not as citizens. The results were disastrous. 'A political barrier', said ... Nehru ... 'was created round them (Muslims) isolating them from the rest of India and reversing the unifying and amalgamating process which had been going on for centuries' ... There came into existence separate ... organizations ... and ... out of them have grown all manners of separatist tendencies and finally, the demand for the splitting up of India ..." (Kapur 1970:237 8).

Hierdie uitsprake is egter oormatig krities aangesien die verdelingslyne in Indië nog altyd sterk was en slegs bevestig is deur kommunale verteenwoordiging. Jennings, daarenteen, verteenwoordig die (waarskynlik meer korrekte) imperiale standpunt dat kommunalisme maar altyd in Indië (en Ceylon) teenwoordig was:

"It is surely more consonant with the facts to regard communalism as arising from the diversity of peoples of the three countries (Indië, Pakistan en Ceylon), the weaknesses of nationalism, and the strength of ancestral loyalties ... The officials did not divide in order to rule. The divisions were there, but they did and could do little to remove them ... communalism has deep roots which cannot easily be eradicated, and they were not planted by politicians" (Jennings 1951:30-34).

Dit bly steeds 'n ope vraag of die amptenare nie tóg verdeel en geheers het nie. Jennings se motivering vir die toepassing van kommunale verteenwoordiging word egter gestaaf deur die bevindinge van die twee (Blanke) kommissies van ondersoek na hierdie stelsel. In 1918 (9 jaar na die instelling van kommunale verteenwoordiging vir Moslems) bevind die Montagu-Chelmsford-kommissie byvoorbeeld dat "(t)he Hindus and Mahomedans of India have certainly not yet achieved unity of purpose or community of interest" (1918 par 227).

Op grond van die de facto konflik tussen die Moslem- en Hindoegroepe in Indië op daardie stadium beveel die kommissie teensinnig aan dat kommunale verteenwoordiging behou en selfs uitgebrei word na ander groepe, veral omdat die groepe dit self versoek het. Die kommissie erken egter dat

afsonderlike kommunale kieserslyste "... is opposed to the teaching of history ... they perpetuated class division, ... they stereotyped existing relations, and ... they constitute a very serious hindrance to the development of the self-governing principle" (opgesom in UK Simon 1930:137). Die bestaan van die kastestelsel in Indië het egter reeds hierdie probleme veroorsaak en dit wil voorkom asof kommunale verteenwoordiging volgens die Montagu-Chelmsford-verslag slegs die bestaande verdelings tussen die groepe bevestig het.

Die Simon-verslag van 1930 het soortgelyke bevindings gemaak. Hulle het die 1918-verslag ten volle onderskryf dog voeg by dat "... we are now faced ... with the indisputable fact that the Muhammadan community as a whole is not prepared to give up communal representation and would regard its abolition without the assent of that community, not only as the withdrawal of a security which it prizes but as a cancelling of assurances upon which it has relied" (UK Simon 1930(2):56). Daarom het die Simon-kommissie die behoud van kommunale verteenwoordiging en selfs die uitbreiding daarvan na ander groepe wat daarvoor gevra het, aanbeveel (1930(2):56-87).

Jennings is waarskynlik reg as hy beweer dat die werklike oorsaak vir die verbrokkeling van die Indiese staat in 1947 in die geskiedenis, kultuur en etniese verhoudinge van die land self geleë was en dat kommunale verteenwoordiging slegs die vernaamste katalisator was wat die breuk finaal laat plaasvind het. MacKenzie beweer dat "... perhaps communal representation was not to blame; perhaps it is no more than a scapegoat. But the emotional impact of events is such as to lend great force to the theoretical arguments advanced against it beforehand" (1954:61).

Dit is duidelik dat die toepassing van kommunale verteenwoordiging nié bevorderlik vir nasionale integrasie in 'n plurale samelewing is nie en bestaande verskille in so 'n samelewing wel kan beklemtoon. Aan die ander kant bied dit 'n groot mate van sekuriteit aan minderheidsgroepe wat bedreigd voel deur ander groepe in die samelewing en sal die negatiewe gevolge van kommunale verteenwoordiging nié so destruktief wees in samelewings waar (1) reeds 'n groot mate van konflik (veral hoë intensiteit konflik) bestaan; (2) die betrokke groepe nie elkeen afsonderlike geografiese gebiede het nie; en (3) daar ander samebindende kragte in die samelewing is wat die sentrifugale gevolge van kommunale verteenwoordiging kan neutraliseer (byvoorbeeld ekonomiese kragte).

Dit wil tog uit die Indiese geval voorkom asof kommunale verteenwoordiging in sekere gevalle die laaste uitweg is om 'n redelik stabiele demokratiese politieke stelsel te handhaaf; met ander woorde dat dit meer voor- as nadele kan inhou. Indien dit sonder enige diskriminasie en met die minimum dwang dog die maksimum vryheid van keuse toegepas word, is daar geen rede waarom dit nie suksesvol en aanvaarbaar behoort te wees nie.

6.4.2 Ceylon

Kommunale verteenwoordiging het in Ceylon die meeste aandag geniet van al die Britse kolonies.

6.4.2.1 Ontstaan van die Stelsel

Die bevolkingsamestelling in Ceylon is veel meer heterogeen as in Indië. Daar is nege duidelik onderskeibare kulturele groeperinge en vier belangrike godsdienstige strominge in Ceylon. In 1928 was daar byvoorbeeld 2,1 miljoen (43%) Laagland-Sinhalese (die grootste groep op die eiland) en 1,2 miljoen (25%) Kandya- (Hoogland-) Sinhalese (die tweede grootste groep) op die eiland. Die meeste Sinhalese is Boeddhiste dog sowat een agste was toe reeds Christene (UK Soulbury 1945:140). Verder was daar op daardie tyd 700 000 (14%) Indiese en 540 000 (11%) Ceylonese Tamils (beide groepe hoofsaaklik Hindoes), 262 000 (5%) Ceylonese More (Arabiere), 35 000 (0,8%) Indiese More, 15 000 (0,3%) Maleisiërs (almal hoofsaaklik Moslems) en laastens sowat 45 000 (0,9%) Blanke setlaars, hoofsaaklik Christene en bestaande uit Hollandse "Burghers" en Britse kolonialiste (UK Donoughmore 1928:91 ev).

Weinig assimilasië het tussen die groepe plaasgevind en 'n gesaghebbende kommissie van ondersoek het die probleme wat in Ceylon ondervind is as gevolg van sy heterogeniteit as tipies van dié probleem in die Britse kolonies van daardie tyd beskryf, deurdat "(t)he populations are made up of diverse elements, often with fundamental racial and religious differences. Even within the same racial or religious community, caste distinctions may be responsible for rigid division of classes. These diverse elements and distinct classes, even if not antagonistic to each other, are in more or less separate compartments, this resulting in a lack of homogeneity and of corporate consciousness which makes it difficult to achieve any national unity of purpose" (UK Donoughmore 1928:90). In 'n poging om hierdie etniese verskille in die onderskeie

Britse kolonies te depolitiseer is kommunale verteenwoordiging ontwerp met die verwagting dat dit effektiewe politieke verteenwoordiging aan al die verskillende groepe sal verskaf en nasionale eenheid sal bevorder omdat die groepe dan nie met mekaar sou meeding nie (UK Donoughmore 1928: 91 ev).

6.4.2.2 Beskrywing

Om hierdie rede het die Goewerneur-generaal van Ceylon tot 1910 (toe die beginsel van verkose verteenwoordigende regering ingevoer is) 'n wetgewende adviesraad benoem, saamgestel uit lede van al die verskillende etniese groeperinge met 'n meerderheid Blanke amptenare daarop (Jennings 1951:28). In 1910 is die Ceylonese grondwet egter sodanig gewysig dat 'n deels verkose Wetgewende Vergadering tot stand gekom het. Dit het bestaan uit 'n meerderheidsgroep van 11 (52%) benoemde Blanke amptenare, 6 (29%) benoemde verteenwoordigers (2 Laagland-Sinhalese, 1 Hoogland-Sinhalees, 2 Tamils en 1 Moslem) en 4 verkose verteenwoordigers waarvan een elk vir die stedelike Blankes, die plattelandse Blankes, die Ceylonese More en die Hollandse Burghers (Jennings 1952:23) aangewys was. Daar het dus 11 amptenare en 10 nie-amptenare op hierdie raad gedien. Die wysiging van die grondwet om ook verkose lede in te sluit was oorspronklik op versoek van die Sinhalese en die Tamils wat egter steeds slegs benoemde verteenwoordigers gekry het (Jennings 1952:23).

Hierdie stelsel van verteenwoordiging was nie aanvaarbaar vir die inheemse bevolking nie en na verskeie voorvalle van inter-etniese konflik is 'n nuwe Wetgewende Raad in 1920 ingestel in 'n poging om 'n groter mate van selfbestuur aan die inheemse bevolking oor te dra. Dié raad het uit 14 Blanke amptenare en 23 nie-amptenare bestaan. Hierdie meerderheid nie-amptenare het uit 11 territoriaal verkose verteenwoordigers, 8 kommunaal verkose verteenwoordigers (2 Britte, 1 Burgher, 1 Brit namens die Ceylonese Kamer van Koophandel, 1 Laagland-Sinhalees, 2 Hoogland-Sinhalese en 1 Indiër) en 4 ander benoemde verteenwoordigers (1 Moslem en 3 ander) bestaan (Jennings 1952:23). Nog steeds het hierdie stelsel van politieke verteenwoordiging die Ceylonese nie tevrede gestel nie en in 1924 vind nog 'n aanpassing (veral op versoek van die Sinhalese en Tamils) plaas.

Die 1924-wysiging het meegebring dat meer as die helfte van die lede van die Wetgewende Raad van Ceylon verkies is. Daar is naamlik voorsiening gemaak vir 12 benoemde Blanke amptenare en 37 nie-amptenare waarvan slegs

3 benoem en 34 lede verkies is. Die meeste verkose lede is in territoriale kiesafdelings verkies (23), terwyl die volgende verteenwoordigers op kommunale kieserslyste verkies is: 1 stedelike Blanke, 1 plattelandse Blanke, 1 Blanke handelsverteenwoordiger, 2 Burghers, 2 Indiërs, 3 Moslems en 1 Ceyloneze Tamil. Die Goewerneur-generaal se uitvoerende adviesraad wat steeds die de facto politieke beheer uitgeoefen het, het egter nog uit 5 Blanke amptenare en 4 nie-amptenare (meestal Blankes) bestaan (Jennings 1952:24 en 25). Toe ontevredenheid oor die stelsel van politieke verteenwoordiging steeds voortduur, is die Donoughmore-kommissie in 1928 aangewys om die hele stelsel te ondersoek (U K Donoughmore 1928). Dit was die eerste gesaghebbende ondersoek hieroor in Ceylon.

6.4.2.3 Die Donoughmore-kommissie

Die kommissie het tot die gevolgtrekking gekom dat kommunale verteenwoordiging onwenslik is en het die afskaffing daarvan aanbeveel, ten spyte daarvan dat feitlik al die etniese groepe vir die behoud en uitbreiding van die stelsel gevra het (Jennings 1952:33). Hierdie verslag word as die mees gesaghebbende oor kommunale verteenwoordiging beskou en daar sal in meer besonderhede daarop ingegaan word.

Die kommissie beklemtoon die feit dat kommunale verteenwoordiging 'n resente politieke verskynsel op daardie stadium was en doelbewus geskep is om 'n effektiewe en stabiele stelsel van politieke verteenwoordiging in die heterogene Britse kolonies daar te stel wat die bestaande etniese konflik in dié samelewings kon depolitiseer, 'n regverdige verteenwoordiging-basis aan al die groepe kon bied, en nasionale eenheid kon bevorder. Die kommissie kom egter tot die gevolgtrekking dat die eksperiment in Ceylon nie suksesvol was nie en beweer dat dit die teenoorgestelde uitwerking op die bevolking gehad het omdat "(t)he representatives of the various communities do not trust one another and communal representation has not helped to develop a uniting bond or link. The minority communities are fearful that any preponderance of governmental power held by another community will inevitably be used against them and are keenly on the alert for signs of discrimination" (UK Donoughmore 1928:90).

Kommunale verteenwoordigers neig volgens die kommissie om hul partikuliere etniese belange te bevorder bo die gemeenskaplike algemene belange van die land in die breë en die aandrang op uitbreiding van die stelsel word al groter deurdat "the very existence of communal representation

tends to prevent the development of ... friendliness and acknowledgement of common aims ... among the different communities ... and ... only by its abolition will it be possible for the various diverse communities to develop together a true national unity" (UK Donoughmore 1928:99).

Die kommissie sê uitdruklik dat hul die behoud van die stelsel sou oorweeg het indien dit geblyk het dat die beweerde behoefte daarvoor aan die afneem is. Hul bevindings het egter op die teendeel gedui en die negatiewe gevolge van kommunale verteenwoordiging in Ceylon werk sodanig fragmenterend op die samelewing in dat hul hul verplig voel om die totale afskaffing van die stelsel aan te beveel. Die kommissie formuleer sy nou klassieke finale beoordeling van kommunale verteenwoordiging soos volg:

"In surveying the position in Ceylon we have come unhesitatingly to the conclusion that communal representation is, as it were, a canker on the body politic, eating deeper and deeper into the vital energies of the people, breeding self-interest, suspicion and animosity, poisoning the new growth of political consciousness and effectively preventing the development of a national or corporate spirit" (UK Donoughmore 1928:61).

Hierdie uitspraak word sedertdien as die finale woord oor die meriete van kommunale verteenwoordiging beskou (vgl De Smith 1964:118, Smith 1963:13-15 en MacKenzie 1958:110-112) hoewel daar grondige kritiek teen die bevinding van die kommissie ingebring kan word (vgl Jennings 1952:31 en MacKenzie 1954:61). Die vernaamste besware teen die kommissie se bevinding is die volgende:

- 1) "... it goes much beyond the evidence..." (MacKenzie 1954:61).

Die Donoughmore-kommissie het aanvaar dat daar 'n kousale verband bestaan tussen kommunale verteenwoordiging en etniese antagonisme en konflik in Ceylon. Uit die aangehaalde gedeeltes hierbo blyk duidelik dat die kommissie van oordeel was dat inter-etniese verhoudinge slegs sal verbeter indien kommunale verteenwoordiging afgeskaf word omdat laasgenoemde juis spanning veroorsaak en die ontwikkeling van nasionale eenheid verhinder. In der waarheid het hierdie inter-etniese spanning reeds in Ceylon bestaan voor die instelling van kommunale verteenwoordiging en was laasgenoemde juis 'n poging om die konflikpotensiaal te ontloot, soos die kommissie dit self ook erken het:

"Not only is the population not homogeneous but the diverse elements of which it is composed, distrust and suspect each other ... Communal representation was devised with a view to assisting the development of democratic institutions in

countries of different races and religions and in the hope of eliminating the clash of these various interests during elections ..." (UK Donoughmore 1928:31 en 90-91).

Jennings beweer verder dat die intensiteit van die etniese konflik in Ceylon normaalweg baie laer was as wat die kommissie bevind het, omdat "(c)ommissions cannot study communalism because they help to strengthen communalism. It is stronger while they are in the Island than it was before they arrived or than it will be when they depart ..." (1952:31). As staving vir Jennings se afleiding kan die kommissie se eie bevinding dat kommunale verteenwoordiging daartoe lei dat verteenwoordigers hulle eie belange in plaas van gemeenskaplike belange bevorder dog dat die meeste van die kommunale verteenwoordigers in Ceylon "if not all" wel bokant hierdie seksionalisme uitstyg, gebruik word (UK Donoughmore 1928:97). Volgens Jennings is die kommissie se bevindinge oor die hoë intensiteit van die etniese konflikpotensiaal op die eiland tydens die toepassing van kommunale verteenwoordiging, heeltemal oordryf (1952:31).

- 2) 'n Tweede beswaar teen die bevindinge van die Donoughmore-kommissie is die klaarblyklike vooroordeel in die verslag ten gunste van die Westerse siening van "nasionale eenheid" en nasionale integrasie. Die kommissie stel dit duidelik dat die etniese diversiteit in Britse kolonies oor die algemeen en in Ceylon in die besonder, die bevolking van so 'n samelewing kompartementaliseer en dit moeilik maak om 'n "national unity of purpose" te bereik (UK Donoughmore 1928:90). Die enigste weg wat die kommissie oopsien om integrasie te bevorder is die afskaffing van kommunale verteenwoordiging, omdat "... only by its abolition will it be possible for the various communities to develop together a true national unity ..." (UK Donoughmore 1928:99).

Hierdie uitgangspunt is foutief. Soos hierbo reeds gemeld, het Ceylon as 'n plurale samelewing bestaan lank voor kommunale verteenwoordiging daar toegepas is en selfs na die formele afskaffing van die stelsel het geen noemenswaardige nasionale eenheid in die samelewing ontwikkel nie (Wilson 1974:301). Die afwesigheid van 'n "nasionale eenheid" soos dit in Westerse samelewings bestaan, is een van die kenmerke van 'n plurale samelewing (Smootha 1975:69 ev). Dit is 'n eienskap wat aanvaar behoort te word. Die ontwikkeling van so 'n eenheid is die strewe van alle regerings in plurale samelewings dog die waarskynlikheid dat hierdie

strewe gerealiseer sal word in enige plurale samelewing is baie skraal. Dié vooroordeel word gestaaf deur 'n ander gesaghebbende. MacKenzie beklemtoon die feit dat Donoughmore 'n invloedryke lid van die Montagu-Chelmsford-kommissie van 1918 in Indië was en dat die ooreenkomste tussen die twee verslae opvallend is (1954:61).

- 3) 'n Derde beswaar teen die kommissieverslag is die remedie wat hul aanwend om die situasie te probeer verbeter. Die gebruik van suiwer geografiese maatstawwe vir politieke verteenwoordiging word as oplossing voorgestel:

"... if these same (communal) representatives were elected as we hope they may be as territorial representatives, they will be able to give a fuller contribution (in matters affecting the general welfare of the Island) ... unhampered by having to be constantly on the watch, fearful of the antagonism or oppressive action of the other communities" (UK Donoughmore 1928:99).

Die kommissie meen dat die sterk aandrang op die uitbreiding van kommunale verteenwoordiging wat op daardie tydstip by die meeste groepe op Ceylon bestaan het deur die verlening van territoriale verteenwoordiging ondervang sou word "... by giving the communal electorates the opportunity of realizing the common interests which they possess with their fellow Ceylonese in the divisions in which they reside" (UK Donoughmore 1928:100).

Die Donoughmore-kommissie het egter dieselfde probleme as die Montagu-Chelmsford-kommissie van 1918 en die Simon-kommissie van 1930 in Indië met betrekking tot die praktiese implementering van hul aanbevelings ondervind. Hul was soos die ander kommissies verplig om die noodsaaklikheid te aanvaar van 'n vorm van kommunale verteenwoordiging veral vir die verskillende Blanke gemeenskappe in Ceylon "... which usually forms a community too small in numbers or too scattered in distribution and too much isolated from the general life of the country to be likely to secure representation by any system of territorial election ..." (UK Donoughmore 1928:90-91).

Die kommissie was ook van mening dat die onmiddellike afskaffing van kommunale verteenwoordiging té drasties sou wees en te veel onsekerheid sou veroorsaak. Daarom beveel hul aan dat die Goewerneur 12 lede tot 'n verder suiwer geografies verkose Wetgewende Raad kan benoem van wie hoogstens 6 Blankes kan wees en die res verteenwoordigers van die

gemeenskaplike nasionale belange in die land (1928:100-1). Die voorgestelde geografiese kiesafdelings sou slegs 70 - 90 000 kiesers elk bevat om elke etniese groep die geleentheid te bied om verteenwoordigers in die Raad te verkry. Die kiesafdelings sou so homogeen moontlik afgebaken word.

Die Donoughmore-voorstelle is uiteindelik onder druk met 'n meerderheid van slegs twee stemme in die Wetgewende Raad in 'n effens gewysigde vorm aanvaar. Die Wetgewende Raad is vanaf 1931 deur 'n Staatsraad bestaande uit 61 lede (50 geografies verkies, 8 benoem en 3 ex officio lede) vervang. Die benoemde lede het 4 Blankes, 2 Burghers, 1 Indiër en 1 Moslem ingesluit terwyl die verkose lede 'n groot meerderheid (76%) Sinhalese (28 Laagland- en 10 Hoogland-Sinhalese), 3 (6%) Ceylonese Tamils, 2 (4%) Indiese Tamils, 2 (4%) Blankes en 1 Moslem (2%) ingesluit het. Vier setels is nie gevul nie aangesien die Ceylonese Tamils in sommige provinsies die verkiesing geboikot het uit protes teen die afskaffing van kommunale verteenwoordiging (UK Soulbury 1945:14). Hierdie nuwe verteenwoordigingspatroon, naamlik dat die Sinhalese meerderheids-groep baie bevoordeel word ten koste van al die ander kleiner etniese groepe was die blywende gevolg van die Donoughmore-voorstelle. Die Ceylonese Tamils het dit beskryf as "... a disaster to the minorities and a political windfall to the Sinhalese majority" (UK Soulbury 1945:par 251).

Jennings, wat as die mees gesaghebbende staatsregtelike skrywer oor Ceylon beskou word, se standpunt oor die Donoughmore-verslag is ook baie krities:

"The Donoughmore Constitution had few friends at its beginning and none at all at the end" (1952:43).

In 1945 was die 50 verkose lede in die Staatsraad saamgestel uit 39 (78%) Sinhalese, 8 (16%) Ceylonese Tamils, 2 (4%) Indiese Tamils en 1 Moslem (2%). Die minderheidsgroepe was teen hierdie tyd baie ontevrede oor die dominasie van die Sinhalese.

Van 1931 tot 1935 het die kabinet uit 'n etniese koalisie bestaan, dog as gevolg van onenigheid tussen die Ministers uit die Sinhalese en die ander groepe is 'n homogene Sinhalese Kabinet vanaf 1935 tot 1942 saamgestel. Die sterk aandrang van die minderheidsgroepe op "gebalanseerde verteenwoordiging" in die kabinet het in 1942 gelei tot die benoeming van 'n Tamil daarop (Jennings 1952:39-40). Dit het die minderhede egter nog nie bevredig nie. Die koloniale regering het toe in 1945 die Soulbury-kommissie aangestel om staatkundige hervorming in Ceylon te ondersoek.

6.4.2.4 Die Soulbury-kommissie

Hierdie kommissie het bevind dat "(t)he elimination of communalism from political life under the Donoughmore Constitution was purely formal; to call the representation territorial was merely to disguise the fact that it was fundamentally communal" (1945:par 75) en "... there is abundant evidence to show that the hopes of the Donoughmore Commission that communal tension would eventually disappear as a result of territorial representation have so far not been realized ... as might have been expected the electoral reforms brought out into the open and gave intensified public expression to underlying and deep-seated communal dissension" (1945:266).

Die Soulbury-kommissie was egter huiwerig om kommunale verteenwoordiging weer aan te beveel en kom tot die gevolgtrekking dat 'n gekombineerde territoriale en kommunale stelsel die enigste uitweg is om al die partye tevrede te stel. Hul beveel dus 'n territoriale afbakening van multilidkiesafdelings wat so homogeen as moontlik is, aan en ken gewigte aan plattelandse kiesafdelings toe om te verseker dat dié gebiede waar minderheidsgroepe woon oorverteenvoordig word (UK Soulbury 1945:74-5 asook Jennings 1952:46). Jennings was 'n lid van die Soulbury-kommissie en primêr verantwoordelik vir die formulering van die stelsel (Wilson 1974: 216 en 221).

Die Soulbury-verslag het die meeste groepe tevrede gestel en die aanbevelings is in die 1947-grondwet van Ceylon vervat wat die volgende jaar die onafhanklikheidsgrondwet geword en in daardie vorm bly voortbestaan het tot 1972 toe dit deur 'n Republikeinse grondwet vervang is. Die stelsel van politieke verteenwoordiging in Sri Lanka is vandag egter nog wesentlik soos dit in 1947 daar uitgesien het (Jennings 1952:47 en Wilson 1974:216 en 257 ev). Die huidige posisie in Sri Lanka word kortliks in die volgende afdeling behandel.

6.4.2.5 Beoordeling

Die stelsel van etnies redelik homogene geografiese kiesafdelings met multilidverteenvoordiging en gewigte aan plattelandse kiesafdelings het die etniese minderheidsgroepe sowel as die Sinhalese uiteindelik tevrede gestel en 'n proporsionele verteenwoordigingstelsel in die land teweeg gebring wat redelik eweredig tot die diverse bevolkingsamestelling daarvan is. Die kommunale etniese groepsgrondslag van Sri Lanka is steeds

deurslaggewend en nasionale eenheid of integrasie is nog nie bereik nie (Wilson 1974:301). Dit wil voorkom asof die huidige stelsel van politieke verteenwoordiging tot die relatiewe stabiliteit van die samelewing bydra. Dit bring volgens Wilson dieselfde resultate as die oorspronklike kommunale verteenwoordigingstelsel teweeg, dog op 'n implisiete en nie eksplisiete kommunale grondslag nie (1974:217 en 222 ev). Hy beklemtoon egter dat politieke stabiliteit in Sri Lanka van dag tot dag 'n gevaarlike ekwilibrium tussen etniese konflik en harmonie inhou en dat hierdie "stabiliteit" eintlik baie oppervlakkig is (Wilson 1974:301).

Jennings beklemtoon die feit dat die groter "openheid" van die huidige territoriale verteenwoordigingstelsel in die land nie in die praktyk benut word nie. Vroeëre "kommunale" kiesafdelings is dieselfde huidige "territoriale" kiesafdelings en hulle verkies dieselfde etniese verteenwoordigers. "Vote-splitting" word nie hier aangetref nie (1951:30 ev). Dit sou daarom onjuis wees om tot die gevolgtrekking te kom dat die huidige verteenwoordigingstelsel in Sri Lanka "beter" resultate bied of selfs "groter stabiliteit" of "groter nasionale eenheid" in die samelewing te weeggebring het as die uitdruklik kommunale stelsel van verteenwoordiging wat hier slegs in 'n ander vorm voortbestaan.

Presies dieselfde resultate is met hierdie stelsel as met die ou kommunale bedeling bereik omdat dit wel prakties moontlik en aanvaarbaar vir alle betrokke groepe was dat homogene, geweegde, multilidkiesafdelings afgebaken word en omdat daar geen wesentlike beswaar teen 'n gesamentlike kieserslys was nie (MacKenzie 1954:65). In situasies waar hierdie minimum waardekonsensus egter nie bestaan nie is daar selfs na die Ceylonese eksperiment nog geen rede om die tegniek van kommunale verteenwoordiging nie ernstig te oorweeg nie. Die ervaring daarmee in Ceylon het nie onoorkomelike gebreke in die tegniek uitgewys nie. Trouens, gesaghebbende kommentators soos Jennings (1951:30 en 1952:31) en MacKenzie (1954:62) wys op die gebrekkige kritiek daarteen deur veral die 1928 Donoughmore-kommissie en die slaafse navolging van hierdie kritiek deur die meeste skrywers sonder 'n kritiese beoordeling daarvan. Die grootste probleem met die toepassing van dié stelsel in Ceylon was, soos in Indië, die diskriminerende, koloniale misbruik daarvan om Blanke Britse burgers te beskerm en te oorverteenwoordig in die wetgewende vergadering ten koste van die inheemse etniese groepe. Dit is uiteindelik finaal uitgeskakel

deur die Soulbury-stelsel terwyl die instelling van multilidkiesafdelings die onderliggende kommunale element van die Ceylonese stelsel bevredigend genoeg ondervang het. Dit kon die Donoughmore-stelsel nie regkry nie.

Dit is nodig om die stelsel van kommunale verteenwoordiging in die korrekte perspektief te plaas deur te beklemtoon dat daar sekere situasies in plurale samelewings bestaan waar selfs die "implisiete" kommunale verteenwoordigingstelsel soos in Ceylon toegepas, nie moontlik is nie omdat die verskillende betrokke groepe eerstens nie in groot genoeg geografies homogene gemeenskappe saamgetrek is om hul eie verteenwoordigers (selfs op multilidgrondslag) te verkies nie en tweedens dalk nie oor die minimum waardekonsensus wat vir 'n gemeenskaplike kieserslys vereis word, beskik nie. In so 'n situasie sal die gebruik van een of ander variasie van kommunale verteenwoordiging met afsonderlike etniese kieserslyste noodwendig oorweeg moet word. Dit lyk wel moontlik om so iets sonder diskriminasie of dwang en op neutrale wyse toe te pas sodat dit vir die meeste groepe in die samelewing aanvaarbaar sal wees (sien hoofstuk 8 met betrekking tot Suid-Afrika).

Die huidige verteenwoordigingstelsel in Nieu-Seeland is 'n voorbeeld van so 'n stelsel. Dit word later in dié hoofstuk kortliks behandel.

6.4.3 Fiji

6.4.3.1 Ontstaan van die Stelsel

Die geval Fiji is nie so bekend in die staatkunde nie, waarskynlik as gevolg van sy grootte, afgeleë ligging en relatiewe onbelangrikheid in vergelyking met ander plurale samelewings waar groter konfliktpotensiaal bestaan. Dit is egter een van die min stelsels waar kommunale verteenwoordiging steeds toegepas word en word daarom bespreek.

Die eilandgroep Fiji bestaan uit 844 eilande in die Suid-westelike Stille Oseaan tussen Australië, Nieu-Seeland en Hawaii. In 1976 was die beraamde bevolking 580 000 waarvan 43% inheemse Fijiane, 51% Indiese immigrante, 1% Blankes, 1% Chinese en die orige 4% ander Melanesiërs en persone van gemengde afkoms was (Norton 1977: 3-4 en Milne 1975:414).

Brittanje het in 1874 beheer oor die eilandgroep verkry en in 1875 is benoemde Blanke Wetgewende en Uitvoerende Adviesrade ingestel. Na twee mislukte pogings tot federasie met Australië en Nieu-Seeland onderskeidelik in 1883 en 1885 is 'n deels verkose Blanke Wetgewende Raad in 1904 ingestel (Commonwealth Institute 1974:2) op die tradisionele koloniale patroon van sowel benoemde Blanke amptenare as kommunaal verkose Blanke verteenwoordigers en enkele Fijiane (Blaustein en andere 1971: Fiji). Vanaf 1929 kon die Blankes, Fijiane en Indiërs verteenwoordigers in 'n Wetgewende Raad op drie afsonderlike kommunale kieserslyste kies (Blaustein en andere 1971: Fiji). Fiji het in 1970 onafhanklikheid van Brittanje aanvaar met 'n grondwet wat steeds hierdie kommunale verteenwoordigingspraktyk gereflekteer het. Die onafhanklikheidsgrondwet van 1970 is vandag steeds van toepassing hoewel onderhandelinge oor wysiginge daaraan al sedert 1975 formeel aan die gang is.

6.4.3.2 Beskrywing

Die huidige wetgewende gesag bestaan uit 'n bikamerale parlement waarvan die hoërhuis 'n benoemde en die laerhuis 'n ten volle verkose liggaam is. Die Senaat van 22 lede word deur die Goewerneur-generaal (die staatshoof) op advies van verskillende instansies benoem. Die Eerste Minister beveel 7 senatore aan (32%), die Leier van die Opposisie 6 (27%), die tradisionele Fijiaanse Raad van Kapteins 8 (36%) en die eiland Rotuma 1 senator (5%) (art 45, grondwet). Volgens hierdie reëling is die samestelling van die Senaat nie eksplisiet kommunaal nie dog in die praktyk wel aangesien die partypolitiek op 'n etniese basis georganiseer is. Die regerende party (die Alliance Party) bestaan hoofsaaklik uit Fijiane en enkele ander belangegroepe terwyl die Opposisieparty (die National Federation Party) hoofsaaklik uit Indiërs bestaan (Commonwealth Institute 1974:3). Hiervolgens beskik die Fijiane oor 73% van die Senaatsetels terwyl die Indiërs slegs 27% kan aanwys.

Die Huis van Verteenwoordigers is konstitusioneel op 'n etniese grondslag saamgestel. Die grondwet bepaal naamlik dat daar 3 kommunale en 1 nasionale kieserslys sal wees waarop 'n totaal van 52 verteenwoordigers verkies sal word (art 32, grondwet). Die Fijiane kies 12 verteenwoordigers op 'n eie kieserslys, die Indiërs ook 12 op hul eie lys en die Blankes, Chinese en gemengde groepe 3 verteenwoordigers op 'n "algemene" kieserslys. Die vierde kieserslys behels 'n gesamentlike nasionale lys bevattende al die kiesers op die drie kommunale lyste. Hulle kies 10 Fijiane, 10 Indiërs

en 5 algemene verteenwoordigers. Sodoende beskik elke kieser oor vier stemme: een vir 'n verteenwoordiger op sy eie kommunale kieserslys en drie stemme in sy hoedanigheid as kieser op die nasionale kieserslys om 'n Fijiaan, Indiër en algemene verteenwoordiger te kies (Hookey 1971:40). Die 52 lede van die Huis van Verteenwoordigers bestaan dus uit 22 Fijiane (42%), 22 Indiërs (42%) en 8 algemene verteenwoordigers wat Blankes, Chinese, ander Melanesiërs en persone van gemengde afkoms kan insluit (16% van die Huis).

Die regerende Alliance Party geniet die steun van feitlik al die Fijiane en die algemene kiesers en selfs enkele Indiërs wat hulle in die jongste verkiesing (September 1977) 36 van die 52 setels in die laerhuis besorg het (69%) teenoor die Indiese National Federation Party se 15 (29%) en een onafhanklike setel (Banks 1980: Fiji). Die Alliance Party beskou die stelsel van kommunale verteenwoordiging as waarborg dat die Fijiane die politieke mag in hul eie land sal behou en nie deur die meerderheid Indiërs (51%) oorheers sal word nie. Hulle is sterk ten gunste van die behoud van die stelsel hoewel hulle om onafhanklikheid te verkry in 1970 reeds die beginsel van 'n gemeenskaplike lys as uiteindelijke doelwit aanvaar het.

Die Indiërverteenwoordigers op die vooronafhanklikheidskonferensies in 1969 en 1970 het kommunale verteenwoordiging egter ook uitdruklik as interim maatreël om onafhanklikheid te verkry, aanvaar. Hulle het dit toe reeds duidelik gestel dat hulle 'n stelsel van universele stemreg en "een man, een stem" op 'n gemeenskaplike kieserslys in Fiji verkies (Vasil 1978:250) en teen die stelsel van kommunale verteenwoordiging gekant was as gevolg van die beweerde misbruik daarvan ("divide and rule") in Indië. Hulle voer die volgende argumente aan teen die tegniek van kommunale verteenwoordiging:

- 1) dit verdeel die lojaliteit van die inwoners en verhoed nasionale integrasie;
- 2) seksionele belange geniet voorkeur bo algemene belange en dit bemoeilik die bereiking van kompromieë wat ten grondslag van die demokratiese regeringsvorm lê; en
- 3) die beklemtoning van verskille tussen individue vergroot hierdie verskille, aangesien "nuwe" etniese groepe met "nuwe" eise gedurig ontwikkel. Dit bemoeilik die staatkundige ordeningsproses (Vasil 1978:251).

Die Alliance Party steun op hul beurt op die volgende argumente ten gunste van kommunale verteenwoordiging vir die voorsienbare toekoms:

- 1) die verskille tussen Fijiane en Indiërs is in der waarheid so groot dat hul belange wesentlik verskil. Dit veroorsaak noodwendig 'n beklemtoning van seksionele belange ten koste van algemene belange en maak 'n gemeenskaplike verteenwoordigingstelsel onmoontlik;
- 2) Fijiane verkies 'n afsonderlike politieke identiteit omdat dit die enigste waarborg vir ekonomiese en sosiale oorlewing vir hulle bied;
- 3) indien die Fijiane nie statutêr hul eie identiteit kan handhaaf nie sal dit deur geweld gedoen word en sal 'n houding van "Fiji for the Fijians" ontwikkel;
- 4) 'n gemeenskaplike kieserslys kan slegs oorweeg word indien 'n groter mate van integrasie tussen die gemeenskappe plaasgevind het; en
- 5) 'n gemeenskaplike kieserslys het orals in nuwe onafhanklike state misluk. Dit is slegs suksesvol in ouer (goed geïntegreerde) state (Vasil 1978: 251).

6.4.3.3 Die Street-kommissie

Soos in die onafhanklikheidsooreenkoms bepaal, is 'n Kommissie van Onderzoek onder voorsitterskap van prof Harry Street in 1975 deur die Goewerneur-generaal saamgestel om die bestaande stelsel van politieke verteenwoordiging te ondersoek (UK Street 1975). Die kommissie het bevind dat "... race is a very important fact of life in Fiji ... and it is the dominant theme in the electoral context ... It would be too sudden a change to abandon this element altogether at the present time. For the moment the electoral system must in our judgment retain a considerable racial element ... but it is important that a start should now be made in reducing the racial element" (UK Street 1975:9,11).

Die kommissie beklemtoon sy erns om die gedwonge rassekategorieë in die kiesstelsel te verminder sonder om die rasse-element heeltemal te verwyder. Hulle beveel aan dat die drie kommunale lysse en die nasionale lysse net so behou word maar dat die rasse-reservering van die 25 setels wat deur die kiesers op die nasionale lys gevul moet word, wegval. Dit kom dus neer op die omskepping van die nasionale kieserslys in 'n gemeenskaplike kieserslys en die vermindering van die aantal stemme wat kiesers ten opsigte van hierdie lys gehad het van 3 na slegs 1 (UK Street 1975:11).

Die regering van Fiji het die verslag nie aanvaar nie hoofsaaklik omdat die aanbevelings die verskanste posisie van die Alliance Party sou verswak en verder omdat die opposisie National Federation Party 'n soortgelyke versoek aan die kommissie gerig het en aanvaarding van die aanbevelings sou kon voorkom as 'n toegewing deur die regering aan die opposisie (Vasil 1978:276). Kommunale verteenwoordiging soos dit in die 1970-grondwet bestaan het, is dus nog steeds in Fiji van toepassing.

6.4.3.4 Beoordeling

Die Street-kommissie se bevindinge en aanbevelings met betrekking tot Fiji werp geen nuwe lig op die probleem van kommunalisme nie. Hulle erken die belangrikheid van die rassegrondslag van die samelewing dog stel hulself 'n vermindering van die dwangelement wat op die oomblik inherent in die stelsel is, voor oë (1975: par 67-69). Hul aanbeveling kom dus op 'n kompromie neer: terwyl 27 lede nog steeds op gedwonge kommunale kieserslyste verkies word, sal 25 lede volgens hul voorstel op 'n ope gemeenskaplike kieserslys verkies word. Dit behels dus slegs 'n kombinasie van die twee stelsels dog verminder darem die omvang van gedwonge kommunalisme in Fiji.

Die belangrikste beswaar wat teen die huidige stelsel in Fiji ingebring kan word, is die feit dat dit met dwang gepaardgaan en dat daar weinig sprake van 'n vrye keuse met betrekking tot assosiasie en politieke verteenwoordiging oor etniese groepe heen is. Dit is die primêre beswaar teen die tegniek as sodanig waar dit ook al toegepas word. Indien kommunale verteenwoordiging dus met 'n mate van vryheid van keuse gekombineer kan word behoort dit heeltemal aanvaarbaar te wees. Dit vorm die kern van die aanbevelings van die Street-kommissie.

'n Tweede beswaar teen die stelsel in Fiji is die diskriminerende aard daarvan teenoor die Indiërgroep ten gunste van die Fijiane, Blankes, Chinese en ander. Die Fijiane maak slegs 43% van die bevolking uit en beskik ook oor soveel setels in die laerhuis terwyl die algemene kiesers 6% van die bevolking uitmaak maar oor 16% van die setels in die laerhuis beskik. Hierdie algemene verteenwoordigers is dus grootliks oorverteenvoordig in die laerhuis terwyl die Indiërs wat 51% van die bevolking uitmaak, slegs oor 42% van die setels in die laerhuis beskik (sien Street 1975: par 41). Hierdie wanverhouding is nog groter wat die samestelling van die Senaat betref. Indien hierdie wanbalans in politieke setels uit

die weg geruim kan word behoort die stelsel heeltemal aanvaarbaar te wees. Dit kan natuurlik op die lange duur politieke mag aan die Indiërs besorg en dit is waarom die Fijiane die stelsel nie wil wysig nie.

6.4.4 Nieu-Seeland

6.4.4.1 Ontstaan van die Stelsel

Die mees aanvaarbare toepassing van kommunale verteenwoordiging word tans in Nieu-Seeland aangetref. Die oorsprong van die stelsel verskil van dié van die gevallestudies in Asië en Afrika. In 1852 was daar 'n gemeenskaplike kieserslys vir al die inwoners van Nieu-Seeland met die normale stemregkwalifikasies van daardie tyd wat 'n minimum opvoedkundige, inkomste- en/of eiendoms kwalifikasies vir alle kiesers neergelê het. Grondbesit by die Maoris is egter soos by die inheemse bevolking van Afrika kommunaal van aard en omdat hulle gemiddelde opvoedingspeil baie laag was, kon weinig van die Maoris as kiesers kwalifiseer (Jackson 1973:68). Daarom is 'n spesiale tydelike stelsel van kommunale verteenwoordiging in 1867 ingevoer toe die Maori Representation Act vier setels in die gemeenskaplike Nieu-Seelandse parlement vir 5 jaar op 'n afsonderlike kieserslys vir Maoris gereserveer het (McRobie 1978:270). Na die eerste vyf jaar is dit verleng en geld dit vandag nog aangesien "... the Maoris, fighting desperately to retain their identity, clung to the system as the best they could hope for in the circumstances" (Jackson 1973:70).

Van 1893 af is Maoris verplig om op die Maori-kieserslys te registreer. Dié verpligting is eers in 1976 opgehef (McRobie 1978:270). Tot 1967 toe kon Maori-kandidate hulself ook slegs vir een van hierdie 4 setels beskikbaar stel (en nie vir Blanke setels nie) terwyl Blanke kandidate hulle ook nie in een van die vier Maori-setels beskikbaar kon stel nie (Cleveland 1979:117 en McRobie 1978:270). Sedert 1976 word 'n persoon van Maori-afkoms of enige afstammeling van so 'n persoon egter toegelaat om self te besluit op watter kieserslys (die afsonderlike of the algemene lys*) hy/sy wil registreer (McRobie 1978:271). Die element van gedwonge politieke assosiasie is dus heeltemal verwyder.

*In 1975 is die "Blanke" kieserslys in 'n "algemene" kieserslys verander.

Daar is 270 000 (8%) Maoris en 3,1 miljoen Blankes (92%) in Nieu-Seeland (Banks 1980:336). Die Blankes het hulle nooit veel gesteur aan die enkele Maori-setels nie en die afbakeningsgrondslag vir die 4 Maori-kiesafdelings is verouderd deurdat "(t)he electorates are now no more than large territorial divisions which are unequal in population ..." (McRobie 1978:272) hoewel dit oorspronklik (in 1867) op 'n bevolkings- en landelike stamgebied-grondslag afgebaken is. Akkulturasie met Westerse norme en verstedeliking het die huidige posisie heeltemal ontoereikend gemaak (McRobie 1978:273, Cleveland 1979:118). Soveel as 70% van die Maoris in Nieu-Seeland is naamlik reeds verstedelik (Howe 1977:74).

Die stelsel van afsonderlike Maoriverteenwoordiging is nie baie effektief nie:

"In effect the Maori system of representation is fundamentally unsatisfactory; it has never worked well and as a temporary expedient has merely served to obscure the real problem" (Jackson 1973:81).

Verskeie pogings om die aantal Maori-setels te vermeerder het in die verlede misluk en op die oomblik "... we are faced with the inescapable fact that the Maori people who represent the equivalent of over 8% of the total population of New Zealand enjoy rather less than 5% of representation in the House of Representatives" (Jackson 1970:74).

Die stelsel is dus wat getalleverhouding betref diskriminerend teenoor die Maoris en dit is onrealisties dat so 'n verouderde stelsel steeds in die huidige situasie in Nieu-Seeland gehandhaaf word (Jackson 1973:81, Cleveland 1979:118 en McRobie 1978:280 ev). Die basiese probleem is egter dat "(c)urrent Maori opinion on the future of the Maori seats is clearly divided ..." (McRobie 1978:280). Maori politieke leiers kan naamlik self nie eenstemmigheid bereik oor die vraag of die gereserveerde setels behou en uitgebrei of afgeskaf behoort te word nie (McRobie 1978:280). Die meeste Blankes sou nie omgee om 'n gemeenskaplike kieserslys met die Maoris te deel nie omdat laasgenoemde groep so 'n klein minderheid in Nieu-Seeland uitmaak (8% van die totale bevolking). Die Maoris besef egter dat in so 'n stelsel hul heelwaarskynlik geen of veel minder politieke verteenwoordigers as op die oomblik sal verkry. Verder is daar steeds 'n basiese vrees by die meer tradisionele Maoris dat hul heeltemal sal assimileer in die dominante kultuur in Nieu-Seeland en daarom bied die enkele spesiale setels 'n mate van sekuriteit. Hierdie vrees is nie altyd geregverdig nie aangesien veral die jonger Maoris teen assimilasië met Blanke Nieu-Seelanders gekant is en 'n multi-kulturele samelewing eerder as 'n uniekulturele samelewing in die land wil bevorder (Howe 1977:83). Daar is ook steeds duidelike tekens van 'n fisiese skeidingspatroon tussen die rasse in Nieu-Seeland:

"The physical closeness of the races, however, is often more geographic than social. While there is no institutionalised segregation, urban Maoris are often concentrated in depressed inner city suburbs, or in new, lower socio-economic housing developments or scattered fairly widely and thinly throughout other suburbs" (Howe 1977:75).

6.4.4.2 Beoordeling

Hoewel daar verskeie gebreke in die Nieu-Seelandse stelsel van kommunale verteenwoordiging bestaan, is hierdie gebreke nie wesentlik van aard nie. Die huidige tendens in die land dui op 'n verdeeldheid in die geledere van die Maoris oor die vraag of die setel behou moet word of nie. Indien die huidige vrywillige grondslag daarvan behou word en die aantal Maori-setels wat kiesersgetalle betref in die korrekte verhouding met die kiesers op die algemene kieserslys gebring kan word, behoort die behoud van die stelsel vir al die betrokke partye aanvaarbaar te wees.

Met die uitsondering van die getallewanverhouding in die parlement kan hierdie stelsel as model vir die toepassing van kommunale verteenwoordiging gebruik word as gevolg van die vrywillige aard daarvan en die afwesigheid van diskriminasie daarin. Die vermeerdering van die Maori-setels is egter 'n partypolitieke twispunt in Nieu-Seeland: aangesien dit die opposisie Arbeidersparty sal bevoordeel, is die regerende Nasionale Party wie se meerderheid nie baie groot is nie, ongeneë om iets daaraan te doen. Die Arbeidersparty is in die 1975 algemene verkiesing in Nieu-Seeland as regerende party verslaan net voordat hulle die aantal Maori-setels kon vermeerder. Die Nasionale Party het as nuwe regerende party nie met die plan voortgegaan nie (Cleveland 1979:117-118).

6.4.5 Kenia

6.4.5.1 Ontwikkeling van die Stelsel

Kenia is naas Zimbabwe en Suid-Afrika die politieke stelsel in Afrika waar kommunale verteenwoordiging in die uitgebreidste vorm toegepas is.

Kenia is in 1895 as protektoraat van Brittanje ingelyf. Op daardie stadium was daar nog feitlik geen Blanke inwoners nie. In 1905 is benoemde Wetgewende en Uitvoerende Adviesrade vir die enkele Blanke setlaars wat toe reeds daar was, ingestel om die Kommissaris van

die gebied van advies te bedien (Ghai en ander 1970^{*}:37). Die eerste deels verkose Wetgewende Raad is in 1919 ingestel toe volwasse Blanke Britse burgers (mans en vrouens) stemreg gekry het en 11 Blanke verteenwoordigers uit 'n raad van 30 kon kies. Die res het uit 10 ex officio Blanke amptenare, 7 benoemde Blanke amptenare en 2 benoemde Indiërs (7%) bestaan (Ghai en ander , 1970:48). Blankes het met ander woorde 93% van die Raad verteenwoordig. Op daardie stadium het die bevolking van Kenia uit ongeveer 9 500 Blankes (0,3%), 25 000 Indiërs (0,8%), 10 000 (0,4%) Arabiere en by beraming ongeveer 3 miljoen Swartes (98,5%) bestaan (Ghai en ander 1970:36). Die Arabiere en Swartes het nog geen verteenwoordiging gehad nie. Die Indiërs was ontevrede oor die diskriminasie teenoor hulle veral nadat die Blankes en die Britse regering die aanbeveling van 'n 1922-komitee van ondersoek dat 'n gemeenskaplike kieserslys vir Blankes en Indiërs opgestel word om 7 Blanke en 4 Indiërverteenwoordigers vir die Wetgewende Raad te kies, verwerp het ten gunste van kommunale kieserslyste vir die verskillende groepe (sien ook Hancock 1965 oor hierdie konflik tussen die Indiërs en die Blankes in Kenia). Die Britse regering se argument was dat "... given Kenya's conditions, no candidate could stand as an advocate of the interests of the other race without sacrificing the support of his own; a communal franchise, on the other hand would contract rather than widen the divisions between the races ..." (Ghai en ander 1970:48).

'n Addisionele rede waarom die Britse regering op kommunale verteenwoordiging besluit het, was dat dit in die toekoms ook gebruik sou kon word om politieke verteenwoordiging aan die Arabiere en Swartes te verleen (Ghai en ander 1970:49). In 1924 verkry die Indiërgroep toe 5 verkose verteenwoordigers en die Arabiere 1, verkies op twee afsonderlike kommunale kieserslyste. In 1925 is 1 Blanke sendeling benoem om die belange van Swartes in die Wetgewende Raad te behartig. Die Blanke verteenwoordiging het konstant gebly (Ghai en ander 1970:52). Ghai beweer dat die Britse regering se uitgangspunt met betrekking tot Swart verteenwoordiging was dat "... not only was the African unable to present his case, but he did not often know what was best for him. Consequently the terms of reference of the appointees made it clear that their function was not necessarily to represent African opinion, but to be guided by what was best for them..." (1970:62). Die Britse regering se standpunt was dat die Swartes eerder direkte verteenwoordiging in hul eie, afsonderlike

*Hierdie studie is die mees omvattende en enigste werklik gesaghebbende werk oor die konstitusionele geskiedenis van Kenia. Dit sal as die primêre verwysingsbron met betrekking tot hierdie politieke stelsel gebruik word.

Naturellerade behoort te kry. Die Swartes het dit verwerp en op direkte verteenwoordiging in die Wetgewende Raad aangedring. Dit is egter nie goed-gekeur nie (Ghai en ander 1970:64).

Teen 1930 het die Indiërs die Hilton Young-kommissie wat nouer samewerking in Brits-Oos-Afrika ondersoek het oorreed om weer die instelling van 'n gemeenskaplike kieserslys vir Blankes en Indiërs aan te beveel, dog weer verwerp die Blanke openbare mening en die Britse regering dit (Ghai en ander 1970:55). In 1944 word die eerste Swarte egter tog tot die Wetgewende Raad benoem en in 1948 was daar darem al 4 benoemde Swartes (Ghai en ander 1970:64). Die bevolkingsensus in Kenia gedurende hierdie jaar het die volgende bevolkingsamestelling aan die lig gebring: Blankes ongeveer 29 500 (0,6%), Arabiere ongeveer 24 000 (0,4%), Asiërs ongeveer 98 000 (1,8%) en Swartes ongeveer 5,25 miljoen (97,2%) (Ghai ea 1970:36). Swartes was dus op hierdie stadium nog totaal onderverteenvoordig in die Wetgewende Raad (Ghai en ander 1970:65. Sien ook Gertzel 1969:21).

In 1952 verander die kommunale samestelling van die Wetgewende Raad na 26 benoemde Blanke amptenare, 14 verkose Blankes (in totaal 74% Blankes), 6 verkose Indiërs (11% - 4 nie-Moslems en 2 Moslems*), 2 Arabiere (4% - 1 verkies en 1 benoem) en 6 benoemde Swartes (11%). Hoewel Swartes op die Raad benoem is, was daar nie statutêre voorsiening daarvoor dat die Swart gemeenskap hieroor geraadpleeg word nie. Ghai sê in dié verband dat "... by the end of ... (1952) ... Africans had obtained representation through members of their own community. But while other races had enjoyed elective representation since the twenties, the Africans were still represented through nomination. A procedure had, however, grown up for consultation with African opinion before nominations were made. The procedure was established administratively, not constitutionally" (Ghai en ander 1970:64).

Die Blankes was nie bereid om 'n meer effektiewe stelsel van politieke verteenwoordiging vir die Swartes te oorweeg nie en geweldpleging het begin toeneem (sien Rosberg en Nottingham 1967). 'n Beleid van "multi-racialism" is toe in 1954 geformuleer om die aspirasies van Swartes meer effektief te akkommodeer:

"It was based on a recognition of communities as distinct units in society; and therefore in its concern with groups regardless of numerical strength rather than individuals, it was in conflict with the basic premise of a true democratic society" (Ghai en ander 1970:66).

*Sien Bennett 1963:107 ev vir 'n oorsig oor die breuk tussen hierdie twee groepe.

Die beleid van veelrassigheid het ingehou dat enkele verkose Swart verteenwoordigers vir die eerste keer op die Wetgewende Raad sitting kon kry. 'n Blanke kommissie van ondersoek na die stemreg vir Swartes het al in 1955 besluit dat stemreg 'n voorreg en geen reg is nie en het baie streng opvoedkundige, inkomste- en eiendomskwalifikasies vir Swart stemreg geformuleer. Op grond hiervan kon 'n klein minderheid Swartes stemreg op 'n afsonderlike kieserslys verkry en 8 Swart verteenwoordigers (14,3%) tot die bestaande Wetgewende Raad kies in plaas van die 6 benoemde Swartes (11%). Hierdie verteenwoordigers het onmiddellik met 'n konfrontasie- en boikotstrategie begin om meer Swart kollegas op die Wetgewende Raad te kry. Hulle het byvoorbeeld geweier om in die nuwe Ministersraad wat uit 3 Blankes (50%), 2 Indiërs (33%) en 1 Swarte (17%) sou bestaan, te dien (Ghai en ander 1970:68 en 70 en Odinga 1967:hoofstuk 8).

As gevolg van hierdie sterk Swart weerstand is 'n nuwe grondwet van 1958 af in werking gestel. Hiervolgens het die Swartes dieselfde aantal verkose verteenwoordigers as die Blankes in die Wetgewende Raad verkry, naamlik 14 elk. Ghai en ander merk op dat "(a)s there were elected representatives of other races as well, this marked not only the end of 'parity', a principle much cherished by Europeans, whereby European elected representation would always exceed or equal that of all the other groups put together, but also indicated that further changes would result in increased African representation, bringing them into a majority". (1970:70).

Addisioneel tot hierdie kommunaal verkose lede sou daar egter 4 indirekte verteenwoordigers elk vir die Blankes, Swartes en Asiërs (insluitend die Arabiere) deur die Wetgewende Vergadering as kieskollege gekies word. Hierdie spesiale lede sou namens al die bevolkingsgroepe kon praat aangesien hulle deur verteenwoordigers van almal aangewys is. Dit was die begin van 'n (gebrekkige) poging om van kommunale verteenwoordiging af weg te beweeg (sien ook Gertzel 1970:6 ev in dié verband).

'n Derde innovasie in die 1958-grondwet was die daarstelling van 'n adviseerende Staatsraad wat minderheidsgroepe teen diskriminerende wetgewing moes beskerm deur die parlement en die goewerneur te adviseer oor die beste wyse om sulke diskriminasie te verhoed (Ghai en ander 1970:72). Die Swartes in Kenia het hierdie wysiginge ook nie aanvaarbaar gevind nie, omdat "(t)hey rightly suspected that communal representation was a subterfuge to do them out of their rightful inheritance - the control of government - to which they were entitled because of the preponderance of their numbers. As the new

constitution was not the result of agreement the African members refused to co-operate ..." (Ghai en ander 1970:73).

In 1960 word 'n konferensie in Lancaster House, Londen, gehou waar weer eens 'n nuwe grondwet beplan word dog vir die eerste keer deur onderhandeling met Swartes en met die uitdruklike veronderstelling dat dit tot onafhanklikheid sou lei. Dit behels ook vir die eerste keer 'n gemeenskaplike kieserslys en 'n finale verdwyning van afsonderlike kommunale kieserslyste behalwe vir die doeleindes van kommunale voorverkiesings. Die nuwe Wetgewende Raad sou naamlik uit 65 verkose lede bestaan waarvan 53 direk op 'n gemeenskaplike kieserslys verkies sou word. Redelik lae stemregkwalifikasies is hiervoor gestel sodat 'n groot Swart meerderheid in die Raad verkry is. Van die 53 setels is 20 egter steeds kommunaal gereserveer; 10 (19%) vir Blanke, 8 (15%) vir Asiërs en 2 (4%) vir Arabiere om aan hierdie minderheidsgroepe effektiewe gewaarborgde verteenwoordiging in die Raad te verleen (Ghai en ander 1970:75). Etniese voorverkiesings is vir hierdie 20 setels gehou om te verseker dat die finale kandidate wél die steun van hul eie minderheidsgroepe het. Die Ministersraad het uit 12 lede bestaan waarvan 4 steeds Blanke amptenare sou wees en 8 verkose lede van die Wetgewende Raad, naamlik 4 Swartes (33%), 3 Blankes en 1 Asiër (8%). Die goewerneur het egter steeds die reg behou om self die ministers aan te stel en portefeuljes toe te ken (Ghai en ander 1970:76). Blankes het dus steeds 59% van die Kabinetsportefeuljes beklee.

Kenia het in 1963 onafhanklik geword en is tans 'n de facto eenpartystaat. Die huidige grondwet maak voorsiening vir 'n unikamerale parlement van 171 lede wat bestaan uit 158 lede op 'n gemeenskaplike kieserslys verkies, 12 lede benoem deur die president en een ex officio lid, die prokureur-generaal (art 31, grondwet). Die 12 benoemde lede word teoreties aangestel om spesiale belange te behartig, waaronder ook minderheidsbelange. In die praktyk gebeur dit nie altyd nie en word hierdie benoemings deur die regering as belonings gebruik (Ghai en ander 315). Geen ander waarborge vir minderheidsregte as 'n omvattende handves van regte word in die grondwet aangetref nie. Daar bestaan dus geen sprake meer van kommunale verteenwoordiging in Kenia nie en die oorgrote meerderheid van die parlamentslede is tans Swartes. In 1979 is een Asiër en een Blanke egter tot die parlement verkies (Rand Daily Mail, 10.11.1979). Die Asiër verteenwoordig 'n oorwegend Asiër-kiesafdeling, terwyl die Blanke lid 'n homogene Swart middelklas kiesafdeling verteenwoordig.

6.4.5.2 Beoordeling

Kommunale verteenwoordiging het 'n belangriker rol in Kenia as in enige ander

Britse kolonie waar die toepassing daarvan tot dusver bespreek is, gespeel. Dieselfde patroon van staatkundige ontwikkeling as wat in die ander Britse kolonies gevolg is, is ook hier aangetref deurdat dit oorspronklik slegs die Blanke setlaars was wat enigsins 'n mate van seggenskap in politieke besluitnemingsprosesse gehad het. Gebeure in Kenia het egter in twee opsigte wesentlich van dié in Asië en Oseanië verskil.

Eerstens het die finale fase van die staatkundige ontwikkelingsproses wat tot onafhanklikheid vir Kenia gelei het (naamlik die direkte deelname van die inheemse bevolking aan die de facto besluitnemings en -uitvoeringsproses) veel langsaam verloop as in die ander kolonies. Soos Ghai en ander opgemerk het (1970:77-78), was die effektiewe politieke beheer teen 1960 nog steeds volledig in die hande van die Blanke groep en het dit meer spesifiek by die Blanke goewerneur berus, terwyl die oorgrote meerderheid van die bevolking weinig indien enige effektiewe seggenskap in die politieke besluitnemingsproses gehad het. Met onafhanklikheid drie jaar later was daar 'n totale ommekeer toe 'n Swart meerderheidsregering aan bewind gekom het. Die belang van die 1960-Lancaster-konferensie vir die staatkundige toekoms van Kenia word deur Ghai en ander soos volg opgesom:

"The former pretensions of the Europeans and Asians were decisively rejected; and their influence suffered a sharp decline, almost overnight. It merely remained to work out the last stages of the transfer of power. The Conference marked in a very important sense the end of an era" (1970:77. Sien ook Mboya 1963:128).

Ten spyte van die meer effektiewe verteenwoordiging van Swartes in die Wetgewende en Ministersraad is dit ironies dat die werklike regeerbevoegdheid in Kenia drie jaar voor onafhanklikheid nog steeds by die Blanke goewerneur berus het. Ghai en ander wys op hierdie anomalie deur te beklemtoon dat die politieke strukture in die land "... for a long time hid the reality of the power situation. They gave the appearance of democracy and of the association of the people and their representatives with the executive in policy and administration. In practice power remained with the Governor and the Colonial Office until just before independence ..." (1970:78). In Asië het hierdie oorgangsproses meer geleidelik geskied deurdat die inheemse bevolking vroeg al 'n redelike effektiewe aandeel in die regering verkry het al was dié aandeel nog nie heeltemal in ooreenstemming met hul bevolkingsterkte in die onderskeie samelewings nie.

Die tweede verskil tussen Kenia en ander Britse kolonies in Asië en Oseanië was die eienaardige teenstrydige standpunte wat die koloniale regering ten

opsigte van die gebruik van kommunale verteenwoordiging gehandhaaf het. Soos hierbo geïllustreer is, is verskillende amptelike kommissies van ondersoek na die gebruik van hierdie verteenwoordigingstegniek in Indië, Ceylon en Fiji ingestel en het almal tot die gevolgtrekking gekom dat kommunale verteenwoordiging onwenslik is aangesien dit die verskille tussen inwoners oorbeklemtoon en bestaande konflik tussen groepe intensifiseer. Ten spyte van die kritiek wat teen hierdie verslae ingebring kan word (sien die bespreking van Indië en Ceylon hierbo) het die Britse regering hierdie standpunte aanvaar en in wetgewing omskep. In Kenia het presies die teenoorgestelde gebeur. Ten spyte van die Indiërs se aandrang op 'n gemeenskaplike kieserslys met die Blankes was laasgenoemde daarteen gekant en het hulle die Koloniale regering oorreed om die gebruik van kommunale verteenwoordiging in Kenia nie net vir die Blankes en Indiërs te behou nie maar dit uit te brei sodat dit al die ander etniese groepe in die land ingesluit het. Die feit dat die meerderheid Swartes daarteen gekant was, het geen verskil aan dié beleid van die koloniale regering gemaak nie.

Die Britse regering het dus dieselfde foute met die toepassing van die tegniek in Kenia as in die ander kolonies begaan: Kommunale verteenwoordiging is op 'n diskriminerende wyse teenoor al die ander groepe behalwe die Blankes toegepas. Dié misbruik van die tegniek saam met die gedwonge karakter daarvan het dit hier soos in die ander kolonies die stempel van 'n instrument vir koloniale oorheersing besorg. Daarom is dit logies dat die toepassing daarvan vir geeneen van die groepe wat daardeur benadeel is, aanvaarbaar was nie. Dit bied waarskynlik ook 'n gedeeltelike verklaring waarom die stelsel as "ondemokraties" bestempel is (afdeling 6.4.5.1 na aanleiding van Ghai en ander 1970:66). Indien die stelsel op 'n meer aanvaarbare grondslag in Kenia toegepas was, sou dit dalk nie so uitdruklik verwerp gewees het nie. In der waarheid is die proporsionele formule waarop kommunale verteenwoordiging in teorie gebaseer is, die mees demokratiese kiesstelsel wat bestaan en is die enigste wesentlike kritiekpunte daarteen die gedwonge en diskriminerende toepassing daarvan. In beginsel is die stelsel heeltemal aanvaarbaar volgens wetenskaplike vereistes (sien die samevatting in afdeling 6.5).

6.4.6 Zimbabwe

6.4.6.1 Ontstaan en Ontwikkeling van die Stelsel

Kommunale verteenwoordiging het 'n belangrike rol in die geskiedenis van Zimbabwe gespeel. Die gebied is in 1891 as 'n Britse

Protektoraat, Suid-Rhodesië, geproklameer (Rhodie 1969:143). In 1904 is 'n Wetgewende Raad ingestel bestaande uit 4 verkose Blanke verteenwoordigers, 5 benoemde amptenare van die British South Africa Company wat die gebied namens die Ryk geadministreer het, die Administrateur van die gebied en 'n Engelse Residentkommissaris, almal Blankes (Palley 1966^{*}:133). Op hierdie stadium het die bevolking van die gebied uit ongeveer 11 000 (2,2%) Blanke setlaars en 500 000 (97.8%) Swartes bestaan (syfers vir 1901 volgens Leys 1959:14).

Die stemregkwalifikasies om die vier verkose lede van die Raad aan te wys het algemene opvoedings-, inkomste- en eiendomsvereistes ingesluit maar teen 1928 was daar slegs 62 (0,3%) "Natives" op die gemeenskaplike kieserslys (soos uit die name van die kiesers afgelei kan word) teenoor 22 000 Blanke kiesers (sien Leys 1959:191 en Palley 1966:136 en 308). In 1911 verkry die verkose lede 'n meerderheid in die Raad (Palley 1966:191).

Die 1923-grondwet verleen selfregering aan Suid-Rhodesië met 'n Wetgewende Vergadering van 30 lede (in die praktyk almal Blank) en strenger stemregkwalifikasies wat dit nog moeiliker maak vir Swartes om as kiesers te registreer (Palley 1966:217 en Mlambo 1972:12). Hierdie situasie het vir alle praktiese doeleindes voortgeduur tot in 1960 net voordat die abortiewe Federasie van Rhodesië en Nyassaland beëindig is (Palley 1966:307).

6.4.6.2 Die Tredgold-kommissie en Dubbele Kieserslyste

Teen 1956 was daar 560 (1,1%) Swart kiesers en 51 624 (98,9%) Blanke kiesers op die gemeenskaplike kieserslys (Palley 1966:308). Die Tredgold-kommissie is toe in 1957 aangestel om 'n meer bevredigende kiesstelsel uit te werk. Die kommissie bevind dat die bestaande stelsel slegs in naam 'n gemeenskaplike kieserslys behels. In die praktyk kom dit neer op "... a common roll that is nominally a common roll, but in which the qualifications for the franchise are fixed so high that in effect the African is virtually excluded" (SR Tredgold 1957:6). Die kommissie is van oordeel dat stemregkwalifikasies in beginsel aanvaarbaar is omdat dit 'n verantwoordelike en opgevoede kieserskorps verseker en sodoende gewoonlik 'n verantwoordelike regering tot gevolg het. Daarom het hulle aanbeveel dat die kwalifikasies vir die bestaande kieserslys verhoog word maar terselfdertyd dat 'n tweede algemene kieserslys ('n sogenaamde "B"-lys) ingestel word waarop

^{*}Hierdie werk is die standaardbron oor Rhodesië se konstitusionele ontwikkeling tot 1965. Dit sal as primêre verwysingsbron dien.

kiesers met veel laer kwalifikasies kan registreer. Laasgenoemde kiesers se stemme sou hoogstens die helfte tel van dié op die eerste ("A") lys, en in die praktyk sou hul hoofsaaklik uit Swartes, Gekleurdes en Indiërs bestaan terwyl die eerste lys hoofsaaklik uit Blanke kiesers sou bestaan (Palley 1966:309 en Leys 1959:217-229).

Die regering het die aanbevelings van die Tredgold-kommissie in beginsel aanvaar en twee kieserslyste daargestel. In 1961 is die wet egter sodanig gewysig dat stemregkwalifikasies vir die "B"-lys uiteindelik veel hoër was as wat die kommissie beoog het, terwyl die stemme van die kiesers op die "A"-sowel as die "B"-lys onder sekere omstandighede gedevalueer is. Die "B"-lys was dus in teorie nie ondergeskik aan die "A"-lys wat die gehalte van die stemme betref nie dog sedert 1961 in die praktyk wel aangesien "A"-lys kiesers getallegewys meer invloed as "B"-lys kiesers kon uitoefen (Palley 1966:414 ev). Die totale aantal kiesers wat op die "B"-lys kon registreer was naamlik tot slegs 20% van die getal kiesers op die "A"-lys beperk. Palley beklemtoon dat hierdie reëling wél 'n groot toename in die registrasie van Swart en ander kiesers op die "B"-lys tot gevolg gehad het dog dat hulle in effek daardeur tot 16,6% van die totale aantal kiesers beperk was, "... at which stage the African electorate would more or less remain fixed until Africans could meet the raised franchise qualifications which, by virtue of the combination of education and means qualifications prescribed, would be unattainable by the vast majority of Africans for many years ..." (Palley 1966:310. Sien ook Leys 1959:191),

Teen 1961 was daar 88 820 (94,5%) Blanke kiesers en 5 177 (5,5%) Swart kiesers in Suid-Rhodesië waarvan die meeste Blankes op die "A"-lys en die meeste Swart kiesers op die "B"-lys was (Palley 1966:312). In dieselfde jaar is die samestelling van die Wetgewende Vergadering vergroot na 50 lede om onder andere die verkiesing van enkele Swartes in die paar kiesafdelings waar daar groot genoeg konsentrasies van Swart kiesers was, moontlik te maak (Palley 1966:307). Op hierdie stadium was daar dus nog geen Swart verteenwoordiger in die Wetgewende Vergadering nie ten spyte van 'n bevolkingsamestelling van 178 000 (7,2%) Blankes, 2,3 miljoen (92,3%) Swartes en 13 200 (0,5%) ander persone (hoofsaaklik gekleurdes en Asiërs) in 1956 (Leys 1959:14 na aanleiding van amptelike statistiek).

Dit is onder druk van die Britse regering gedoen wat geweier het om die reserwebevoegdhede wat tot op daardie stadium nog by die Britse Parlement berus het aan die Suid-Rhodesiese parlement oor te dra as daar nie onder

andere 'n verandering in die politieke verteenwoordigingspatroon in die land plaasvind nie. Die nuwe grondwet het in 1961 in werking getree en in die daaropvolgende algemene verkiesing in 1962 is daar vir die eerste keer 'n veelrassige Suid-Rhodesiese parlement saamgestel deurdat 50 (77%) Blanke, 1 (1,5%) Gekleurde en 14 (22,5%) Swart lede tot die Wetgewende Vergadering verkies is. Die Blankes het dus nog steeds die effektiewe politieke beheer gehad. Op die "A"-lys was 91 272 kiesers van wie slegs 1 920 (2,1%) Swartes was en die res Blankes. Op die "B"-lys was 10 497 kiesers van wie 9 585 (91,3%) Swartes was en die res hoofsaaklik Gekleurd en Indiërs met slegs enkele Blankes daarby (Palley 1966:320 en 793). Die sterker wordende Swart nasionalistiese bewegings het die verkiesing en die kieserslyste geboikot en die grondwet verwerp as onvoldoende om aan die aspirasies van Swartes in Suid-Rhodesië te voldoen. Daar was dus 'n groot aantal potensiele Swart kiesers (na beraming soveel as 70 000) wat die "B"-lys geboikot het (Palley 1966:421).

Die 1961-grondwet het 'n Verklaring van Regte en ander konstitusionele waarborge teen diskriminasie bevat (sien byvoorbeeld Palley 1966:611 ev) hoewel Palley opmerk dat gedurende die periode net voordat die nuwe grondwet in werking getree het "... the Legislative Assembly of Southern Rhodesia had continued in terms of the 1923 Constitution and during that period had passed stringent security laws, many of which would have conflicted with the Declaration of Rights contained in the new Constitution, had it been in force" (1966:320).

Naas die Verklaring van Regte was die belangrikste grondwetlike waarborg vir etniese minderhede die instelling van 'n veelrassige en nie-politieke Konstitusionele Raad bestaande uit 'n voorsitter en 11 lede verkies deur 'n kieskollege wat uit huidige of voormalige regters, lede van die Konstitusionele Raad en die President van die Raad van Stamhoofde bestaan het. Palley beskryf die rasse- en beroepsamestelling van die raad as volg:

"... of the eleven elected members of the Council, while two ... must be persons with legal experience, three can be persons of any race and the remaining six must be selected to secure a multi-racially balanced composition - two requiring to be European, two African, one Asian and one Coloured" (art 73, 1961-grondwet en Palley 1966:438).

Die eerste raad het uit 5 Blankes (41,7% insluitend die voorsitter), 5 Swartes (41,7%), 1 Asiër (8,3%) en 1 Kleurling (8,3%) bestaan (Palley 1966:438).

Die funksies van die raad was om vas te stel of wetgewing (voorgenome sowel

as bestaande en oorspronklike sowel as ondergeskikte wetgewing) teenstrydig met die Verklaring van Regte in die grondwet is. Die raad moes alle nuwe wetgewing beoordeel voor die Goewerneur dit teken en aandui of dit teenstrydig met die Verklaring van Regte sou wees indien dit regsrag verkry. Tot 1965 het die raad geen negatiewe bevinding met betrekking tot sulke teenstrydighede gemaak nie. Finansiële en baie dringende wette is egter uitdruklik van die raad se jurisdiksie uitgesluit (Palley 1966:445), behalwe dat die raad ex post facto kommentaar op dringende wette kon lewer. Dit het wel enkele kere gebeur. Indien die raad 'n negatiewe verslag oor 'n statutêre instrument uitgebring het, moes die Goewerneur dit nietig verklaar tensy 'n bevoegde wetgewende orgaan dit binne 21 dae bekragtig het (Palley 1966:448). Negatiewe verslae oor bestaande wetgewing moes aan die Goewerneur en die parlement voorgelê word, wat daarop kon reageer.

Met die uitsondering van enkele statutêre beperkinge het die raad doeltreffend gefunksioneer. Daar is gewoonlik positief gereageer op verslae van die raad (Palley 1966:448) en dikwels was daar konflik tussen regeringslede en die raad oor die inhoud van verslae (Palley 1966:450). Die mees gesaghebbende bron oor die Rhodesiese Staatsreg beweer dat "... it is apparent that the Council has so far (1965) been a valuable new addition to the constitutional machinery, and that within its sphere it can safeguard individual liberty. In those cases where the Constitutional Council has been ineffective, this has been either because of the limitations imposed on its powers and the narrow definition of its functions, or a consequence of the drafting of the Declaration of Rights with its extensive exceptions to the rights enumerated" (Palley 1966:452). Die Konstitusionele Raad was 'n uitbouing van die Adviserende Staatsraad wat kortstondig in Kenia bestaan het. Dit het egter meer bevoegdhede gehad en klaarblyklik ook meer sukses as sy voorganger in Kenia.

In die 1965-verkiesing (kort voor die eensydige onafhanklikheidsverklaring) is 51 (78,5%) Blanke, 1 (1,5%) Asiër en 13 (20%) Swart verteenwoordigers tot die Wetgewende Vergadering verkies. Dit weerspieël weer eens die kommunale aard van die verteenwoordigingspatroon, aangesien die 50 Blanke lede almal "A"-lys kiesafdelings en 1 Blanke en die 14 Nie-blanke lede "B"-lys kiesdistrikte verteenwoordig het (Palley 1966:424). Op hierdie stadium het die bevolking in die land bestaan uit 224 000 (5,2%) Blankes, 8 000 (0,2%) Asiërs, 13 000 (0,3%) Kleurlinge en 4 080 000 (94,3%) Swartes (Young 1967:8 en 11).

6.4.6.3 Eensydige Onafhanklikheid

Toenemende druk op die Blanke regering in Suid-Rhodesië deur die Swart nasionalistiese bewegings, die Britse regering en die Verenigde Nasies om groter politieke seggenskap aan Swartes te gee as dié waarvoor die 1961-grondwet voorsiening gemaak het, veroorsaak dat die Britse regering nie in 1963 onafhanklikheid aan die staat wou gee op dieselfde wyse en voorwaardes as Noord-Rhodesië en Nyassaland nie. Al drie state was vanaf 1953 in 'n abortiewe Federasie saamgetrek en dié was in die proses van disintegrasie (Young 1967:77 ev). In 1965 verklaar die Blanke regering van Rhodesië die land onafhanklik in 'n eensydige onafhanklikheidsverklaring en stel in 1966 'n nuwe onafhanklikheidsgrondwet op wat vir alle praktiese doeleindes identies aan die 1961-grondwet was (Van Niekerk 1971:57 ev).

Brittanje het die eensydige onafhanklikheidsverklaring as onwettig beskou en drastiese sanksies is met die steun van die Verenigde Nasies teen Rhodesië ingestel (sien Windrich 1978 en Young 1967:343 ev). Gewapende Swart weerstand teen die Rhodesiese regering (veral vanuit Zambië) het in intensiteit toegeneem en in 1969 is die verteenwoordigingstelsel weer eens gewysig in 'n poging om hierdie verset te ondervang. Uitdruklik kommunale kieserslyste vir Blankes en Swartes het die "A"- en "B"-lyste vervang en daar is voorsiening gemaak vir 66 lede in 'n laerhuis terwyl vir die eerste keer in die staatkundige geskiedenis van Rhodesië 'n Senaat ingestel is ter vervanging van die Konstitusionele Raad (Van Niekerk 1971:87).

Die Wetgewende Vergadering het uit sowel Blanke as Swart lede bestaan: 50 Blanke verteenwoordigers (75,8%) sou deur Blanke kiesers op die Blanke kieserslys verkies word terwyl die oorblywende 16 lede Swartes was. Agt van hulle (12,1%) is direk verkies deur Swart kiesers (insluitend Asiërs en Gekleurdes) op die Swart kieserslys (4 in Matabeleland en 4 in Masjonaland). Die ander 8 Swart lede (ook 12,1%) is op indirekte wyse deur kieskolleges in die twee gebiede bestaande uit stamhoofde, kraalhoofde en raadslede van tradisionele stamrade verkies (art 18, 1969-grondwet). Die nuwe Hoërhuis het uit 23 senatore bestaan waarvan 10 (43,5%) deur die 50 Blanke lede van die Laerhuis verkies is. 'n Verdere 10 senatore (43,5%) was Swart stamhoofde wat deur die tradisionele raad van stamhoofde verkies is (5 vir Matabele- en 5 vir Masjonaland) en die orige 3 lede (13%) is deur die president benoem met inagneming van die vereistes wat vir die Senaat se regskomitee gestel is (art 13, 1969-grondwet en Van Niekerk 1971:88).

Die vernaamste oogmerk met hierdie 1969-wysiginge was om rassemededinging op die politieke terrein te verhoed. Die regering se argument was dat "... violent racial antagonism could result from racial rivalry being allowed to enter politics, and the likelihood of political competition between races should as far as possible be eliminated. Under the new constitution, the races would not compete for eventual domination and the degree of political participation would be controlled by an unemotional, exact arithmetical calculation leading eventually to equal participation by the Europeans and the Africans, and parity between the Mashona and the Matebele ..." (aangehaal in Van Niekerk 1971:62).

Dit is egter duidelik dat die 1969-grondwet nie aan hierdie verwagtinge voldoen het nie. Die Blanke groep was steeds onbetwisbaar die politieke dominante groep; daar het geen gelyke deelname tussen die Blanke en Swart groepe aan die politieke proses bestaan nie; die gematigde tradisionele Swart stamgebiede was oorverteenvoerdig in die parlement terwyl die stedelike gebiede wat tradisioneel meer radikaal georiënteerd was heeltemal onderverteenvoerdig in die parlement was; en laastens is die Matabeles wat slegs 20% van die Swart bevolking uitmaak ook heeltemal oorverteenvoerdig terwyl die Sjonas wat 75% van die Swart bevolking uitmaak, totaal onderverteenvoerdig in die parlement was (sien Breytenbach 1977:72 oor die etniese faktore in die Rhodesiese magstryd). Die kabinet onder die 1969-grondwet was 'n eksklusief Blanke kabinet aangesien die regerende party, die Rhodesian Front Party 'n eksklusief Blanke party was en as huidige opposisieparty in Zimbabwe, die Republican Front, steeds slegs Blanke lidmaatskap het hoewel geselekteerde Swartes as lede en kandidate toegelaat sal word wanneer 'n gemeenskaplike kieserslys ingestel word (The Rand Daily Mail, 09.06.81).

Hierdie staatkundige reëling het weer eens nie die Swart Nasionalistiese bewegings bevredig nie en internasionale sanksies en gewapende verset teen die Blanke minderheidsbewind het steeds in intensiteit toegeneem. In November 1971 word 'n ooreenkoms tussen die Britse en Rhodesiese regerings gesluit oor 'n staatkundige hervormingsformule vir die oplossing van die geskil tussen hulle. Windrich beweer dat "(b)y any valid or realistic criteria, the agreement represented a virtual abandonment of African interests and a victory for the racist dogma embodied in the ... 1969 Constitution" (1978:176).

Die ooreenkoms het ingehou dat 'n tweede "hoër" Swart kieserslys ingestel word met dieselfde stemregvereistes as vir Blankes. Sodra hierdie kieserslys

6% van die kiesers op die Blanke lys bevat het, sou 2 ekstra Swart setels in die laerhuis geskep word en vir elke addisionele 6% van die Blanke lys wat die getalle op hierdie tweede Swart lys styg, sou 2 addisionele Swart setels geskep word totdat die Swartes met 34 addisionele setels 'n ledetal van 50% in die laerhuis verwerf het (Windrich 1978:178-9). Slegs die helfte van dié lede sou egter direk verkies word terwyl die res indirek deur die kieskollege van die stamhoofde verkies sou word. Daar was egter so min Swartes wat op daardie tydstip of in die voorsienbare toekoms aan die voorgeskrewe stemregvereistes sou kon voldoen dat "... the prospects of additional African seats being created until even parity with the Europeans was achieved, were exceedingly remote" (Windrich 1978:178). Daar is verder in beginsel voorsiening gemaak vir moontlike toekomstige Swart meerderheidsregering in Rhodesië dog die prosedure waaroor ooreengekom is, was so omslagtig en vaag dat Windrich opmerk dat die verwesentliking daarvan feitlik ondenkbaar en onmoontlik was (1978:179). Palley het voorsien dat dit minstens so lank as 84 jaar sou neem voordat Swart meerderheidsregering in Rhodesië op grond van hierdie ooreenkoms moontlik vir die eerste keer onder die mees gunstige omstandighede tot stand sou kon kom (Windrich 1978:179). Die Pearce-kommissie van Onderzoek wat moes vasstel of die ooreenkoms vir die Swartes aanvaarbaar was, het bevind dat dit nié die geval is nie (UK Pearce 1971; sien die kommentaar van Windrich 1978:186 ev hieroor).

Die toenemende gewapende konflik in Rhodesië het in 1977 tot 'n ooreenkoms tussen die Rhodesiese regering en twee van die vier belangrikste Swart versetleiers oor 'n formule vir Swart meerderheidsregering met sekere waarborge vir Blankes gelei (Windrich 1978:278). Dit was egter gou duidelik dat hierdie leiers nie die steun van die meerderheid Rhodesiese Swartes in en buite die land geniet het nie en die toe reeds veelrassige regering was in 1979 deur verslegtende ekonomiese en militêre toestande in Rhodesië verplig om 'n konstitusionele beraad saam met die twee oorblewende Swart weerstandseleiers in Londen by te woon waar gesamentlik oor die huidige grondwet vir "Zimbabwe" ooreengekom is.

6.4.6.4 Huidige Posisie

Hierdie ooreenkoms lei in 1980 na volle Swart meerderheidsregering dog met sekere kommunale waarborge vir die Blanke minderheidsgroep daar ingebou. Besonderhede hiervan is reeds in afdeling 5.3.2 uiteengesit en kom kortliks daarop neer dat die twee afsonderlike kommunale kieserslyste wat in die

onlangse verlede bestaan het in effens gewysigde vorm as interim-maatreël vir minstens 7 jaar behou sal word (art E 29, 1980-grondwet). Blanke, Asiër en Gekleurde kiesers kan verteenwoordigers vir 20 setels (20%) in die Laerhuis op 'n afsonderlike Blanke kieserslys kies (art E 10(b), grondwet), terwyl alle ander (Swart) kiesers 80 verteenwoordigers (80%) in die Laerhuis op 'n sogenaamde "gemeenskaplike" kieserslys kan kies (art E 10(a), grondwet). Alle persone wat 21 jaar en ouer is en gedurende die afgelope 20 jaar vir 5 jaar lank in Zimbabwe woonagtig was, het stemreg (art E 11, grondwet).

Die Senaat is saamgestel uit 40 lede wat indirek verkies of benoem word: 10 senatore (25%) word deur 'n kieskollege aangewys wat bestaan uit die 20 lede wat op die Blanke lys vir die Laerhuis gekies is terwyl nog 14 (35%) deur 'n kieskollege bestaande uit die 80 lede wat op die gemeenskaplike lys vir die Laerhuis gekies is, aangewys word. 'n Verdere 10 (25%) word deur die Raad van Stamhoofde en 6 (15%) deur die President op advies van die Eerste Minister benoem (art E 6, grondwet).

Die samestelling van die Wetgewende Vergadering sal dus nog tot minstens 1987 op 'n gedwonge kommunale grondslag gedoen word (art E 29, grondwet).

6.4.6.5 Beoordeling

Die politieke verteenwoordigingstelsel in Zimbabwe was van sy oorsprong in 1894 af hoofsaaklik op Blankes toegespits soos die voorafgaande uiteensetting aandui. Hoewel dit van die begin af op 'n kleurlose of neutrale wyse georganiseer was, was die praktiese effek daarvan dat dit teen die oorgrote meerderheid Swartes in Rhodesië gediskrimineer het. As gevolg hiervan het die eerste Swart politieke verteenwoordigers eers in 1961 sitting in die Rhodesiese parlement geneem. Vanaf 1969 was die stelsel openlik kommunaal van aard toe Blanke en Swart kieserslyste ingestel is. Hierdie stelsel het egter steeds 'n effektiewe demper op die uitoefening van die Swartes se politieke aspirasies geplaas, tot so 'n mate dat die 1971-ooreenkoms tussen die Britse en Rhodesiese regerings met betrekking tot aanpassings aan die beleid vir doeleindes van internasionale erkenning van Rhodesië se onafhanklikheid, nie deur die inheemse Swart bevolking aanvaar is nie. Die huidige stelsel in Zimbabwe het steeds kommunale elemente dog dit sal waarskynlik in 1987 verval.

Daar kan geen regverdiging gevind word vir die openlik diskriminerende wyse waarop die stelsel van kommunale politieke verteenwoordiging veral na 1960 in Rhodesië toegepas is nie. Tot op daardie stadium is soortgelyke stelsels in ander Britse kolonies toegepas en was dit binne die koloniale waardesisteme en etiek aanvaarbaar (vergelyk Kenia in dié verband). Ten spyte van die duidelike veranderingstendense in die ander koloniale gebiede na 1960 is die Rhodesiese stelsel egter bestendig en selfs uitgebou ten spyte van die diskriminerende komponente daarvan.

Die inhoud van die huidige stelsel van kommunale politieke verteenwoordiging in Zimbabwe is meer neutraal dog hou steeds 'n element van dwang in, deurdat die individuele kieser geen keuse gegun word om self te besluit op watter kieserslys hy/sy wil registreer nie. Indien so 'n vryheid van keuse in die stelsel ingebou kan word bestaan daar geen rede waarom dit nie na 1987 behou kan word nie. Dit kan 'n redelik effektiewe waarborg vir Blanke minderheidsregte in die land wees.

6.4.7 Suid-Afrika

Hierdie geval is 'n tipiese voorbeeld van die onvolledige toepassing van die tegniek. Die stelsel van kommunale verteenwoordiging waarvoor Suid-Afrika in die staatkunde berug is, is reeds kortliks in hoofstuk 4 uiteengesit (sien afdeling 4.10). Dit sal daarom nie hier weer herhaal word nie dog die belangrikste eienskappe van die stelsel kan net weer kortliks saamgevat word, spesifiek met betrekking tot gemeenskapsoutonomie.

Die beginsel van etniese groepsverteenvoording is so diep in die Suid-Afrikaanse politieke kultuur ingewortel dat die land vandag die enigste politieke stelsel in die wêreld is waar etnisiteit op haas elke samelewingsterrein statutêr geïnstitusionaliseer is. Dit is egter nie die vernaamste beswaar teen die stelsel nie, maar wel dat in hierdie etniese institusionaliseringsproses daar 'n groot mate van diskriminasie teenoor die Gekleurde en Swart groepe in die samelewing ingebou is. Die maatreëls wat etnisiteit institusionaliseer is naamlik geformuleer en op hierdie groepe van toepassing gemaak sonder dat hulle enigsins 'n aandeel in die besluitnemingsproses hieroor gehad het en ten spyte van hul openlike teenstand daarteen in die meeste gevalle. Verder is die effek van hierdie maatreëls dat die Blanke, Swart- en Gekleurde groepe steeds meestal op 'n gedwonge wyse gesegregeer word op feitlik alle lewensterreine deur middel van 'n rigiede stelsel van rasseklassifikasie en fisiese skeiding op

residensiële, sosiale, politieke en ander vlakke. Die afsonderlike fasiliteite en dienste wat vir Blankes beskikbaar is, is gewoonlik deurgaans van 'n beter gehalte as dié wat vir die ander groepe beskikbaar gestel word. Laasgenoemde kwalitatiewe verskille in die voorsiening van geriewe en dienste vir die verskillende groepe en die gedwonge skeiding tussen die groepe is die twee eienskappe van die stelsel wat dit onaanvaarbaar maak binne 'n model demokratiese samelewing.

Op politieke verteenwoordigingsvlak bestaan heeltemal afsonderlike staatkundige strukture vir die verskillende groepe op al die owerheidsvlakke, waarvan slegs die strukture vir Blankes gewoonlik gesaghebbende besluite oor die verdeling van die belangrikste skaars waardes en die regulering van baie aktiwiteite in die samelewing kan neem. Met die ontstaan van die Unie van Suid-Afrika in 1910 het enkele manlike Kleurling-, Indiër- en Swart kiesers in twee van die vier provinsies saam met Blankes op 'n gemeenskaplike kieserslys simboliese verteenwoordiging in die sentrale parlement gehad (sien afdeling 4.10 hierbo). Hulle kon egter slegs vir Blanke verteenwoordigers stem.

Op provinsiale en plaaslike owerheidsvlakke kon hierdie enkele kiesers egter kandidate ook stel en was enkele kandidate wel suksesvol (sien S A I R R 1942, Theron 1976:346 ev en Cloete 1976 vir voorbeelde). Oor 'n periode van 60 jaar (1910-1971) is hierdie indirekte en nominale direkte verteenwoordiging in gemeenskaplike staatkundige strukture vervang deur direkte kommunale verteenwoordiging op afsonderlike kieserslyste in heeltemal afsonderlike etniese staatkundige strukture wat steeds ongeskik is aan die nou eksklusief Blanke parlement, provinsiale en munisipale rade. Dit het 'n proses van verlening van wisselende grade van meestal gedwonge gemeenskaps- en geografiese outonomie tot gevolg gehad aangesien die meeste van hierdie gebeure steeds heftig deur die Gekleurde en Swart groepe teengestaan word dog hulle geen effektiewe verteenwoordiging in die politieke besluitnemingsproses in die stelsel het om dit te kan verander nie, ten spyte daarvan dat hulle gesamentlik 82% van die inwoners van die staat uitmaak.

Die vraag ontstaan of 'n demokraties bevredigende aanpassing van hierdie stelsel of 'n alternatief daarvoor wat sowel die geregverdigde vrese van die meerderheid Blankes as die geregverdigde aspirasies van die meerderheid

inwoners in die staat (Gekleurd en Swart) tevrede kan stel, moontlik is. Die huidige regering in Suid-Afrika is reeds verbind tot die strewe na so 'n doelwit (vgl bylae 10). Tot dusver is na verskeie stelsels van kommunale verteenwoordiging in hierdie hoofstuk en na 'n paar stelsels van gemeenskapsoutonomie in hoofstuk 4 gekyk in 'n poging om uiteindelik hierdie vraag positief te probeer beantwoord. In die ander hoofstukke wat reeds behandel is, is verbandhoudende aangeleenthede beskryf, ontleed en beoordeel. In hoofstuk 8 sal die taak aangedurf word om aan die hand van die riglyne wat telkens in die verloop van hierdie studie geformuleer is, 'n model vir die bevredigende staatkundige akkommodasie van etniese groepe in plurale samelewings, waaronder ook Suid-Afrika, te ontwerp.

6.5 ALGEMENE SAMEVATTING EN BEOORDELING

Die toepassing van kommunale verteenwoordiging in sewe verskillende en uiteenlopende samelewings is hierbo kortliks beskryf en ontleed om vas te stel in hoeverre hierdie tegniek van politieke akkommodasie aan die vereistes wat vir politieke verteenwoordiging in gewone en plurale samelewings gestel word, voldoen. In vier van die sewe gevallestudies word dié verteenwoordigingstelsel nog steeds gebruik terwyl dit in die orige drie slegs 'n (ongelukkige) fase in die betrokke samelewings se onderskeie konstitusionele geskiedenis uitgemaak het.

In drie van die vier stelsels waar dit op die oomblik nog toegepas word, is daar definitiewe aanduidings dat die afskaffing daarvan oorweeg word of dat daar reeds in beginsel besluit is om daarmee weg te doen. Slegs in een geval, naamlik Suid-Afrika, word kommunale verteenwoordiging steeds deur die regering aanvaar as die normale en regverdige grondslag van politieke verteenwoordiging in die betrokke samelewing. Wat Suid-Afrika betref, is reeds daarop gewys dat hierdie stelsel as minder aanvaarbaar in 'n model demokratiese samelewing beskou word as gevolg van die inherente diskriminerende eienskappe daarvan (6.4.7 hierbo). By 'n grootskaalse gebrek aan empiriese steun vir hierdie tegniek van politieke verteenwoordiging is dit logies dat die vraag ontstaan of die tegniek wel bruikbaar is vir die doel waarvoor dit aangewend word, naamlik die effektiewe verteenwoordiging van etniese groepe in 'n plurale samelewing met die oog op die daarstelling van 'n stabiele en ordelike demokratiese regeringstelsel vir die betrokke samelewing.

Die toepaslikheid van kommunale verteenwoordiging vir hierdie doel kan waarskynlik die sinvolste beoordeel word deur die toepassing van hierdie

tegniek in die sewe gevallestudies te toets aan die funksies wat politieke verteenwoordiging in 'n plurale samelewing normaalweg behoort te vervul. Hierdie funksies is reeds in afdeling 6.2 uiteengesit en is die volgende.

6.5.1 Artikulasie en Aggregasie

Die wyse waarop kommunale verteenwoordiging in feitlik al die gevallestudies toegepas is, was sodanig diskriminerend dat die enkele verteenwoordigers van die onderskeie minderheidsgroepe slegs simboliese verteenwoordigers was (vergelyk Kenia, Ceylon en Nieu-Seeland) of dat die groepe glad nie verteenwoordig was nie (Zimbabwe en Suid-Afrika). In eersgenoemde geval het die blote teenwoordigheid van verteenwoordigers aan die betrokke minderheidsgroep die geleentheid gebied om hul belange en aspirasies te formuleer en onder die aandag van die regering en ander verteenwoordigers te bring. waar hul afwesig was, was dit nie moontlik nie (sien ook Cloete 1976:210 ev met betrekking tot Kleurlingvertenwoordigers in munisipale rade in die Kaapprovinsie voor 1971).

Die aggregasiefunksie het tot uiting gekom in die noodwendige vorming van koalisies tussen sekere groepe om wetgewing deurgevoer te kry (byvoorbeeld in Indië en Ceylon). Hierdeur word 'n afweging van belange gedoen en vind samewerking tussen verskillende groepe plaas wat weer eens nie moontlik sou wees as sekere groepe nie in die wetgewende liggaam verteenwoordig is nie. In die meeste gevalle het die aggregasiefunksie egter nie doeltreffend tot uiting gekom nie aangesien die meerderheidsgroep in die wetgewende liggaam so 'n groot oorwig van getalle gehad het dat koalisies nie nodig was of enigsins sou behelp het om minderheidstandpunte aanvaar te kry nie. Die blote vaste teenwoordigheid van minderheidsvertenwoordigers dien egter 'n temperende doel.

Die artikulasie- en aggregasiefunksies sou egter nog meer effektief vervul kon word indien die verteenwoordigers nie slegs simboliese verteenwoordigers was nie dog verteenwoordigend van die relatiewe getalle- of magsposisie wat die spesifieke groep in die breër samelewing beklee. Kommunale verteenwoordiging verskaf gewaarborgde verteenwoordiging aan etniese groepe in wetgewende organe en is dus 'n vorm van proporsionele verteenwoordiging wat indien dit korrek aangewend word, doeltreffende artikulasie en aggregasie van etniese belange tot gevolg kan hê.

6.5.2 Kommunikasie

Die feit dat erkende leiersfigure wat deur vrye verkiesings as die amptelike verteenwoordigers van al die verskillende etniese groepe in die samelewing aangewys is, in een owerheidstruktuur saamgetrek word, vergemaklik onderhandeling tussen hierdie groepe. Kommunikasiekanale word daardeur verkort en besluitneming vergemaklik deurdat afgevaardigdes wat gesaghebbende standpunte namens hul kiesers kan inneem, deel het aan samesprekings wat die belange van die betrokke groep raak. Op hierdie wyse word verseker dat so 'n groep geken word met betrekking tot alle relevante aangeleenthede en vergemaklik dit die demokratiese besluitnemingsproses. Kommunale verteenwoordiging kan op hierdie wyse ook bestaande onkunde en antagonisme tussen groepe verminder deur geïnstitusionele kontakte daar te stel waartydens die lede van die verskillende etniese groepe in die geleentheid gestel word om hul stereotipe houdings en vooroordele ten opsigte van ander groepe te heroorweeg, te verander of te bevestig.

Die teenwoordigheid van al die belangrikste etniese groepe in verhouding tot hul magposisies in die betrokke samelewing is 'n voorvereiste vir doeltreffende kommunikasie. Diskriminasie soos situasies waar die meerderheid van die bevolking glad nie verteenwoordig is in die belangrikste besluitnemingsliggame van die owerheid nie, of waar die grootte van die verteenwoordiging juis nie in verhouding tot die samelewingsrealiteite is nie, inhibeer doeltreffende kommunikasie. Indien dit verbeter word, behoort die kommunikasiefunksie by kommunale verteenwoordiging in teorie doeltreffend vervul te kan word.

6.5.3 Rekrutering

Rekrutering het betrekking op die seleksie van persone wat as die legitieme leiers van 'n belangegroep kan optree en wat gesaghebbende besluite namens so 'n groep kan neem. Direk verkose verteenwoordigers voldoen gewoonlik die beste aan hierdie vereiste. In die meeste van die gevallestudies in kommunale verteenwoordiging wat behandel is, is oorwegend gebruik gemaak van benoemde verteenwoordigers wat klaarblyklik nie die steun van die meerderheid lede van hul onderskeie etniese groepe geniet nie (vergelyk Suid-Afrika en Zimbabwe). Dit verbydel die doel van die tegniek aangesien dit slegs die weerstand van hierdie groepe vergroot. Indien die rekruteringsfunksie egter korrek ingesien en toegepas word, kan dit 'n belangrike

rol speel in die seleksieproses van leiersfigure van etniese groepe wat relatief onderontwikkeld is en kan kommunale verteenwoordiging sulke persone as verteenwoordigers na vore bring terwyl dit in 'n ope kiesstelsel waarskynlik nie sou gebeur het nie. In dié opsig kan kommunale verteenwoordiging 'n positiewe rol speel indien dit korrek en sonder diskriminasie toegepas word.

6.5.4 Stelselhandhawing en Sosialisering

In plurale samelewings is die toepassing van kommunale verteenwoordiging gewoonlik slegs die bevestiging van 'n spesifieke lewenswyse, naamlik dat die verskillende etniese groepe in die samelewing afsonderlik en geïsoleerd van mekaar voortbestaan, elk met sy eie sosiokulturele waardes, strukture en prosesse. Hierbo is telkens gewys op uitsprake in amptelike ondersoeke na die kiesstelsels in die verskillende samelewings waarin daar beklemtoon is dat die sogenaamde gemeenskaplike kiesstelsel wat daar in swang was in der waarheid kommunaal in karakter en gevolg was (sien byvoorbeeld die oorsig oor Ceylon en Zimbabwe asook dié oor die VSA wat in hoofstuk 5 uiteengesit word).

In 'n belangrike artikel oor politieke verteenwoordiging in plurale samelewings beweer MacKenzie (een van die mees gesaghebbende skrywers oor kiesstelsels) dat "... an electoral system must be founded on realities and not on aspirations. An electoral system can do a little to shape the future, but only if it recognizes the existence of the present which includes the past. Too wide a gap between aspirations and reality can produce only electoral humbug and the negation of democracy ..." (1954: 57. Sien ook sy oorsig oor kommunale verteenwoordiging in 1967:32-37).

In hierdie verband is kommunale verteenwoordiging veel meer in ooreenstemming met die bestaande waardes in plurale samelewings as enige ander verteenwoordigingstelsel. Die feit dat dit op versoek of ter beskerming van een of meer groepe in die samelewing toegepas is, wys op die steun wat dit by sulke instansies geniet deurdat dit die beskerming van gewaarborgde politieke verteenwoordiging aan klein minderheidsgroepies in 'n samelewing kan bied. Soos hierbo beklemtoon is, verskil dit in beginsel geensins van proporsionele verteenwoordiging as tegniek om dieselfde doelwit te bereik nie, solank dit nie gemanipuleer word om sekere groepe bo ander te bevoordeel nie.

Kommunale verteenwoordiging handhaaf dus die bestaande samelewingstruktuur en sorg dat die politieke kultuur ook bestendig word. Een van die belangrikste en wesentlikste swakhede van die tegniek is trouens dat dit 'n bestaande orde wat op onwenslike rasse- of etniese verskille gebaseer is, perpetueer en geen of weinig veranderinge moontlik maak. Dit was byvoorbeeld die vernaamste kritiek teen die gebruik van die stelsel in Indië en Ceylon en is beslis 'n potensiële probleem by die toepassing daarvan in enige samelewing. Daar kan geregverdigde kritiek gelewer word op die wyse waarop kommunale verteenwoordiging in ses van die sewe gevallestudies hierbo toegepas is. Die gedwonge aard van die stelsel in hierdie voorbeelde is nie bevorderlik vir politieke en maatskaplike ontwikkeling in die verskillende samelewings nie. Daar is nie in hierdie gevalle met die inherente dinamika van 'n moderne demokratiese samelewing wat toegespits is op die verlening van soveel moontlik vryheid van keuse aan individue, rekening gehou nie (sien hoofstuk 3 vir 'n oorsig oor hierdie aspek).

Die huidige toepassing van kommunale verteenwoordiging in Nieu-Seeland is 'n baie belangrike uitsondering op hierdie reël. Die vryheid van keuse wat by Maoris berus om te besluit of hulle op hul eie afsonderlike kieserslys wil registreer of op die gemeenskaplike kieserslys behels alreeds 'n belangrike beginselverskil met die vorige gevalle. Verder kan enige persoon hom as kandidaat vir enige van die twee lyse beskikbaar stel. Die enigste dwangmaatreël wat bestaan, is dat slegs persone van Maori-afkoms op die Maori-lys kan registreer. Dit is eerstens ter beskerming van die Maoris en tweedens nie 'n groot beperking op die vryheid van keuse van individuele kiesers nie aangesien hierdie afkoms onbepaald in 'n persoon se verlede teruggevoer kan word. Die geringste bewys van Maori-afkoms kan 'n persoon laat kwalifiseer vir registrasie op die Maori-lys as hy dit sou verkies (vergelyk afdeling 6.4.4 hierbo).

Hierdie Nieu-Seelandse voorbeeld dui op die potensiaal wat die tegniek van kommunale verteenwoordiging in beginsel het om die dinamika van sosiale en politieke verandering in die samelewing te akkommodeer. In dieselfde asem kan die stelsel van kulturele outonomie wat vroeër jare in Estland toegepas is, ook genoem word (sien afdeling 4.7 hierbo).

Uit hierdie enkele voorbeelde is dit duidelik dat die tegniek van kommunale verteenwoordiging wel oor die potensiaal beskik om sowel stabiliteit as verandering in die samelewing te akkommodeer, afhangende van die toepassing daarvan.

6.5.5 Beheer

Kommunale verteenwoordiging word normaalweg met 'n lysstelsel van proporsionele verteenwoordiging of 'n multilidkiesafdelingstelsel wat by meerderheidskiesstelsels gebruik word, vereenselwig (vergelyk MacKenzie 1967:32, Smith 1960:114 ev, Lakeman 1970:80 ev). In beide gevalle is die beheer oor hierdie verteenwoordigers deur hul onderskeie kommunale kieserskorpse beter as in dié situasies waar geografiese kieserskorpse beheer oor verteenwoordigers moet uitoefen. Die gebrek aan beheer by die gewone geografiese lysstelsel van proporsionele verteenwoordiging is legendaries (MacKenzie 1967:75, Lakeman 1970:151 ev). Waar die verkiesing op 'n kommunale grondslag geskied, is daar 'n baie sterker (gewoonlik kultuur-) band tussen die verteenwoordiger en sy kiesers as onder normale omstandighede. Dit behoort 'n groter mate van verantwoordelikebesef by die verteenwoordiger tuis te bring as wat andersins die geval is. Die selfde gevolgtrekking kan ten opsigte van multilidkiesafdelings gemaak word. Wat enkellidkiesafdelings betref, kan 'n soortgelyke afleiding gemaak word; gewoonlik verteenwoordig 'n politieke verteenwoordiger hoogstens 'n gedeelte van sy kieserskorps op 'n gemeenskaplike kieserslys in 'n etnies heterogene kiesafdeling. In 'n etnies homogene kiesafdeling is dit logies dat die verteenwoordiger in teorie 'n groter persentasie van sy kiesers se steun behoort te geniet en dat hy die belange van sy kiesafdeling waarskynlik meer akkuraat sal reflekteer (verteenwoordig) as die enkele verteenwoordiger in 'n etnies heterogene kiesafdeling.

6.5.6 Distribusie

Die billike of regverdige verspreiding van skaars waardes in 'n samelewing is seker die belangrikste doelwit van enige stelsel van politieke verteenwoordiging. Vir hierdie doel is 'n vorm van regverdige proporsionele verteenwoordiging effektief. Kommunale verteenwoordiging, synde 'n verskyningsvorm van proporsionele verteenwoordiging, kan dus net so effektief, indien nie meer effektief nie as ander verskyningsvorme van proporsionele verteenwoordiging in hierdie opsig wees. Die vernaamste redes waarom dit as effektief beskou word, is die homogeniteit en totale omvang van die groepbelange wat deur die verteenwoordigers van 'n spesifieke etniese groep behartig word. Dit veroorsaak dat hierdie verteenwoordigers 'n effektiewe en konsekwente drukgroep kan vorm in situasies waar waarde-allokasies gedoen moet word. Aangesien diskriminasie in enige samelewing gewoonlik op rasse- of etniese grondslag geskied, is so 'n etnies homogene groep die

beste in staat om potensiele en bestaande diskriminerende optredes en aktiwiteite van die owerheid te monitor, te probeer voorkom, of beswaar daarteen te maak.

Politieke verteenwoordiging self behoort ook op 'n billike en verkieslik 'n proporsionele grondslag te berus sodat hierdie wyse van verdeling van skaars waardes deel van die politieke kultuur in die betrokke samelewing kan vorm. In die gevallestudies was 'n duidelike tendens merkbaar om op arbitrêre wyse verteenwoordiging aan die verskillende minderheidsgroepe toe te ken en nie in verhouding tot die posisie van die groep in die breër samelewing nie. Hierdie verlening van simboliese kommunale verteenwoordiging is nie effektief genoeg om 'n billike distribusie van mag in te hou nie. In Zimbabwe en ander gebiede was daar byvoorbeeld vir 'n lang tyd geen Swart verteenwoordigers in die Kabinet nie, terwyl die werklik gesaghebbende besluite in daardie liggaam geneem is.

Behalwe dat proporsionele kommunale verteenwoordiging billik is, verleen dit 'n belangrike mate van beskerming aan minderheidsgroepe wat proporsioneel nie getalryk is nie deurdat dit 'n vorm van gewaarborgde verteenwoordiging in politieke besluitnemingstrukture bied.

Kommunale verteenwoordiging het in die Britse kolonies waar dit toegepas is, misluk omdat dit nie as neutrale politieke distribusie instrument gebruik is nie dog op diskriminerende wyse toegepas is om sekere groepe bo ander te bevoordeel. Indien hierdie diskriminerende elemente verdwyn sal die tegniek van kommunale verteenwoordiging soos enige ander stelsel van proporsionele verteenwoordiging 'n effektiewe politieke instrument kan wees om 'n billike verspreiding van skaars waardes in plurale samelewings te bewerkstellig. Esman beweer trouens dat "(t)he success of proportional allocations ... depends in large measures on whether this practice is accepted as legitimate, consensual and fair, or is resisted, and resented by large numbers as imposed and unjust ... In systems where pluralism has been institutionalized and individuals expect to relate to the state through their ethnic groups, proportionality is more likely to be accepted as a necessary means of maintaining that kind of system, of achieving and maintaining fair shares" (1978:20-21).

6.5.7 Integrasie en Legitimiteit

Om suksesvol te wees moet enige stelsel van politieke verteenwoordiging die steun van die meerderheid inwoners van die staat geniet en moet hulle

vryelik aan die politieke en ander prosesse in die samelewing kan deelneem. Dit sal outomaties geskied indien al bogenoemde funksies van kommunale verteenwoordiging positief vervul word en die stelsel 'n billike verdeling van skaars waardes in die samelewing tot gevolg het. Aangesien kommunale verteenwoordiging egter neig tot die beklemtoning van afsonderlike etniese belange ten koste van gemeenskaplike belange in die samelewing behoort die toepassing daarvan met omsigtigheid te geskied.

In die behandelde gevallestudies kry die kommunale tegniek byvoorbeeld die skuld vir die disintegrasie van Indië en vir vervreemding tussen Ceylonese onderling, Fijiane en Indiërs. Daar is egter gewys op die feit dat kommunalisme in al hierdie gebiede die gevolg van bestaande kommunale verskille tussen groepe in die onderskeie gebiede was en nie die oorsaak daarvan nie. Selfs nadat dit in Ceylon afgeskaf is, het dieselfde konflikte daar voortgeduur. Dit is dus nie die toepassing van die tegniek van kommunale verteenwoordiging wat etniese konflik intensifiseer nie dog die wyse waarop die stelsel toegepas word. As dit met diskriminasie gepaardgaan en die onderskeie groepe in gedwonge isolasie van mekaar geskei hou, is dit wél moontlik dat meer intense konflik kan volg. Hierdie probleme is egter nie noodwendig deel van die tegniek van kommunale verteenwoordiging nie, soos die Nieu-Seelandse eksperiment bewys.

Gebeure in Indië asook in die ou millet-stelsel van die Turkse Ryk (sien afdeling 4.5) wat tot die verbrokkeling van die staat gelei het, kan waarskynlik meer korrek gewyt word aan 'n kumulasie van verskillende faktore waarvan die volgende veral belangrik is: eerstens die bestaan van redelik 'homogene geografiese gebiede wat deur 'n etniese groep beset word; tweedens die verlening van 'n baie groot mate van etniese of geografiese outonomie aan die groep; derdens die versuim om so 'n groep doeltreffend te betrek by sake van gemeenskaplike belang vir hulle en ander lede van die samelewing sowel wat besluitneming as uitvoering betref (asook dalk ander vorme van diskriminasie); vierdens die bestaan van groot verskille en konflik tussen hierdie minderheidsgroep en die res van die samelewing; vyfdens die ontwikkeling van 'n nasionale gevoel van samehorigheid en 'n strewe na onafhanklikheid - met ander woorde die ontwikkeling van nasionalisme by die groep; en laastens die beskikbaarheid van bekwame leiers wat daarvan oortuig is dat onafhanklikheid die beste uitweg is.

Die gelyktydige bestaan van al hierdie faktore lei daartoe dat die sentrifugale kragte in die besondere samelewing sterker as die sentripetale kragte is en

in so 'n situasie kan 'n verbrokkeling van die politieke stelsel slegs met geweld voorkom probeer word soos in Nigerië in 1970 gebeur het, in Cyprus in 1964 en tans in Eritrea die geval is. In so 'n situasie is die toepassing van kommunale verteenwoordiging miskien juis een van die min remedies wat aangewend kan word om 'n eskalasie in konflik te vermy en is dit beslis nie 'n oorsaak van die toename in die intensiteit van die konflik nie. Akzin sien dit in wanneer hy opmerk dat "... while it is true ... that the curial (communal) representation system as applied to poly-ethnic countries is an instrument of pluralism and not of integration, and easily lends itself to discriminatory use it should be acknowledged that in certain circumstances the system may simply be adopted for the sake of civic peace" (1964:160).

Onder sulke omstandighede is dit onmoontlik om een gemeenskaplike kieserslys in 'n plurale samelewing toe te pas as dit teengestaan word deur sekere etniese groepe (MacKenzie 1954:63). Net so onmoontlik is dit om "nasionale integrasie" in so 'n plurale samelewing te bewerkstellig. Die bestaande diversiteit van standpunte en kulture behoort onder sulke omstandighede as gegewe aanvaar te word en op 'n aanvaarbare neutrale wyse gereflekteer te word in die samelewingstrukture en -prosesse as dit nie anders kan nie.

6.5.8 Slot

Die stelsel van kommunale verteenwoordiging is teoreties en wetenskaplik aanvaarbaar indien dit op neutrale, nie-diskriminerende en vrywillige grondslag soos hierbo verduidelik, toegepas word. Duchacek, een van die meer invloedryke moderne pluraliste bevestig dit dat "(t)heoretically the proportional communal formula is logical and sound ..." (1973:82). Hy beklemtoon egter dat so 'n stelsel nie maklik in 'n moderne samelewing toegepas kan word nie omdat "(h)ighly developed systems cannot be subdivided along communal lines because they are based on an intricate economic web which cannot be disentangled without loss to both the national whole and its communal components" (1973:82). 'n Verdere probleem wat volgens hom by die funksionering van so 'n stelsel na vore kom, is die beskerming van minderheidsgroepe deur vetos en die potensiele dooiepunte wat daardeur in die besluitnemingstruktuur kan ontwikkel (1973:82).

Ten slotte wil dit voorkom asof die tegniek van kommunale verteenwoordiging baie potensiaal inhou vir die effektiewe ordening van plurale same-

lewings en vir die suksesvolle en substantiewe akkommodasie van etniese groepe in staatkundige strukture en prosesse. Die enigste voorbehoude wat gestel moet word, is dat dit op neutrale wyse toegepas word sonder diskriminasie teenoor enige groep; dat dit met die grootste moontlike mate van vryheid van keuse toegepas word (vergelyk Nieu-Seeland); dat dit groepe op 'n aanvaarbare proporsionele basis in owerheidstrukture verteenwoordig en laastens dat die afsonderlike belange van etniese groepe nie ten koste van oorkoepelende gemeenskaplike belange oorbeklemtoon moet word nie. Op dié wyse toegepas kan kommunale verteenwoordiging instrumenteel wees tot die effektiewe politieke verteenwoordiging van alle etniese groepe in 'n samelewing.

Daar kan miskien met Akzin se opmerking oor die beoordeling van die tegniek afgesluit word:

"Judgement on the device will often vary according to the purpose intended by the authorities which have instituted it and according to the observers' attitude towards that purpose" (1964:160).

6.6 RIGLYNE VIR KOMMUNALE VERTEENWOORDIGING

Die ondergenoemde riglyne kan as uitgangspunte vir die ontwikkeling van 'n model vir die toepassing van kommunale verteenwoordiging in die staatkunde dien.

- 1) 'n Stelsel van demokratiese politieke verteenwoordiging behoort so eenvoudig, eenvormig en neutraal as moontlik te wees en behoort te voldoen aan die vereistes van artikulasie, aggrerasie, kommunikasie, rekrutering, stelselhandhawing, sosialisering, beheer, distribusie, integrasie en legitimiteit.
- 2) In relatief homogene samelewings veroorsaak politieke verteenwoordiging geen noemenswaardige probleme nie.
- 3) In relatief heterogene (plurale) samelewings behoort 'n stelsel van politieke verteenwoordiging te bestaan wat effektiewe seggenskap aan alle etniese minderheidsgroepe in die samelewing bied in besluitnemingsprosesse waar hul belange ter sprake kom.
- 4) 'n Vorm van gewaarborgde vaste proporsionele verteenwoordiging is die billikste en mees aanvaarbare formule vir minderheidsverteenwoordiging in staatkundige strukture en prosesse.

5. Kommunale verteenwoordiging, naamlik die voorsiening van afsonderlike kieserslyste vir verskillende etniese groepe om elk hul eie vaste verteenwoordigers in gemeenskaplike staatkundige strukture te verkry, kan effektief vir hierdie doel aangewend word, indien aan die volgende voorwaardes voldoen word:
- waardekonsensus oor die gebruik van slegs een gemeenskaplike kieserslys nie bestaan nie;
 - dit op versoek van een of meer minderheidsgroepe aanvullend tot 'n gemeenskaplike lys ingestel word;
 - dit geen diskriminasie inhou nie, dog 'n billike proporsionele toekenning van verteenwoordigers op grond van dié lys te maak word;
 - geen of so min moontlik dwang op persone uitgeoefen word om op die een of die ander lys te registreer (verkieslik behoort registrasie op die kommunale lys slegs tot lede van een spesifieke groep beperk te word terwyl die gemeenskaplike lys werklik gemeenskaplik is);
 - enige persoon toegelaat word om hom as kandidaat vir 'n setel op enige van die lys te stel; en
 - enige persoon toegelaat word om sy registrasie as kieser van 'n etniese kieserslys na die algemene kieserslys te verander en vice versa.
6. Kommunale verteenwoordiging behoort ernstig oorweeg te word in samelewings waar gesamentlike politieke verteenwoordiging tot konflik van 'n relatiewe hoë intensiteit tussen etniese groepe lei.
7. Kommunale verteenwoordiging kan 'n voorkomingsrol speel by die potensiële disintegrasie of verbrekking van 'n politieke stelsel wat veroorsaak word deur die sentrifugale kragte in die samelewing wat neig om sterker as die sentripetale kragte te wees, byvoorbeeld in situasies waar
- onversoenbare konflik tussen een of meer etniese groepe in die samelewing bestaan;
 - hierdie groepe in verskillende redelik homogene geografiese gebiede gekonsentreer is;

- hulle oor 'n groot mate van outonomie beskik;
- hulle nie effektief by gemeenskaplike besluitneming betrek word nie;
- nasionalisme by sulke groepe begin ontwikkel; en
- bekwame, gemotiveerde en legitieme leierskap in die geledere van die groep bestaan.

Onder hierdie omstandighede is die kanse op pogings tot sesessie deur so 'n groep groot en kan die korrekte toepassing van kommunale verteenwoordiging eskalasie van konflik voorkom.

HOOFSTUK 7

BEVOEGDHEDE VAN GEMEENSKAPLIKE EN GEMEENSKAPSOWERHEDE

7.1 VRAAGSTUKKE BY BEVOEGDHEIDSVERDELING

Die vraagstuk van bevoegdheidsverdeling tussen gemeenskaps- en gemeenskaplike owerheidsorgane is verreweg die belangrikste van die drie veranderlikes met betrekking tot gemeenskapsoutonomie wat in hierdie studie vir behandeling uitgesonder word. Soos in hoofstuk 5 uiteengesit, is die erkenning en identifikasie van etniese groepe of gemeenskappe onvermydelik vir die toepassing van gemeenskapsoutonomie en hou dit sekere onafwendbare implikasies in soos die feit dat die reg op vrye assosiasie waaroor individue behoort te beskik gekwalifiseer behoort te word deur die reg van 'n groep om te besluit oor die toelating of aanvaarding van sekere individue in die geledere van die groep. Hierdie voorbehoud bring die regte waaroor groepe behoort te beskik op die voorgrond (sien hoofstuk 3 waar dié aangeleentheid behandel is). Die formele erkenning al dan nie van die bestaan van groepsregte is egter nie 'n noodsaaklike voorvereiste vir die suksesvolle werking van 'n stelsel van gemeenskapsoutonomie in die samelewing nie (vgl Aun 1951). Dit kan slegs die funksionering van so 'n stelsel vergemaklik of bemoeilik. Dieselfde gevolgtrekking is gemaak by die bespreking van die samestelling van gemeenskaplike wetgewende owerheidsorgane, naamlik dat afsonderlike kieserslyste nie noodwendig 'n voorvereiste vir die suksesvolle werking van sulke owerhede is nie dog slegs die toepassing van die stelsel positief of negatief kan beïnvloed afhangende van sekere omstandighede (hoofstuk 6).

In teenstelling met bogenoemde twee determinante is die aard en omvang van die bevoegdhede waaroor veral afsonderlike gemeenskapsowerhede beskik, bepalend vir die sukses van die tegniek. Die feit dat gemeenskapsoutonomie slegs doeltreffend aan vrywillige minderheidsgroepe verleen kan word (sien Theron 1976:462), welke groepe gewoonlik selfbeskikking oor sekere aangeleenthede eis ten spyte van die feit dat die lede van sulke groepe verspreid tussen ander groepe in die samelewing kan woon, veroorsaak dat die inhoud van die stelsel van gemeenskapsoutonomie moet voldoen aan die eise van praktiese uitvoerbaarheid sowel as redelik volledige selfbeskikking vir die betrokke minderheidsgroep(e) voordat dit as suksesvol beskou kan word. Die sukses van so 'n stelsel hang dus tot 'n baie groot mate af van watter bevoegdhede aan die gemeenskapsowerhede oorgedra word en hoe omvangryk hierdie bevoegdhede is.

Die vernaamste vraagstukke wat normaalweg by die verdeling van bevoegdhede tussen gemeenskaplike en gemeenskapsowerhede ter sprake kom, word vervolgens behandel en geïllustreer aan die hand van die gevallestudies in gemeenskaps-outonomie wat in hoofstuk 4 kortliks uiteengesit is. Hierdie vraagstukke behels die volgende aangeleenthede:

1. die identifikasie van sogenaamde afsonderlike gemeenskapsbelange;
2. die identifikasie van sogenaamde gemeenskaplike belangeterreine;
en
3. die beslegting van konflik oor verskillende aspekte van die bevoegdheidsverdeling.

7.2 AFSONDERLIKE GEMEENSKAPSBELANGE

Die erkenning deur die staat van die bestaan van een of meer onderskeibare minderheidsgroepe in die samelewing en van hul eise om selfbeskikking ten opsigte van sekere aangeleenthede bring noodwendig 'n onderskeid mee tussen sake wat enersyds beskou kan word as gemeenskaplike aangeleenthede vir alle inwoners van die staat of 'n spesifieke gebied/streek en andersyds as van uitsluitlike belang vir 'n spesifieke groep in die samelewing (ongeach waar sulke persone woon) en waaroor hul finale beslissingsbevoegdheid behoort te hê. Hierdie onderskeid word teoreties gesubstansieer deur die konseptuele verskil wat tussen individuele regte/vryhede en groepsregte/-vryhede getrek kan word soos in hoofstuk 3 uiteengesit is. Hiervolgens behoort sekere groepe van mense aanspraak te kan maak op sekere regte en vryhede as groep en nie as individue wat toevallig lede van 'n spesifieke groep is nie. Dit spruit logies voort uit 'n konsekwente toepassing van die ideaal van vryheid van keuse in die demokratiese samelewing gekoppel aan die groepsgrondslag van die politieke stelsel (hoofstukke 1 en 3 hierbo).

Die beginselonderskeid tussen sogenaamde gemeenskaplike en gemeenskapsbelange in 'n kultureel diverse samelewing verskaf geen besondere probleme in die literatuur nie. Kulturele pluraliste aanvaar dat die eie belange van die verskillende etniese groepe sodanig uiteenlopend is dat afsonderlike praktyke en samelewingstrukture vir sulke groepe normaalweg ontwikkel. Die konsepte "sosiale" en "strukturele pluralisme" verleen erkenning aan en beskryf hierdie verskynsel. In hoofstuk 1, by die behandeling van kulturele pluralisme, is reeds hierop gewys (sien ook Van den Berghe 1973 en 1969, Kuper en Smith 1969 en Smootha 1975).

Die feit dat ander belangeterreine meer gemeenskaplik van aard is en baie moeilik (indien enigsins) op 'n etniese grondslag geskei kan word, word tegelykertyd erken. Furnivall se klassieke uitspraak illustreer hierdie situasie:

"... they mix but do not combine. Each group holds its own religion, its own culture and language, its own ideas and ways. As individuals they meet, but only in the market place, in buying and selling" (Furnivall 1948:304 soos aangehaal in Vosloo 1974:6).

Lijphart verduidelik sy konsep van "segmentele outonomie" soos volg:

"It is the logical corollary to the grand coalition principle. On all matters of common interest, decisions should be made by all of the segments together with roughly proportional degrees of influence. On all other matters, however, the decisions and their execution can be left to the separate segments" (1977:41).

Dit blyk dus dat die beginselonderskeid tussen gemeenskaplike en gemeenskapsbelange in 'n plurale samelewing nie problematies is nie. Wat egter wel probleme verskaf, is die operasionalisering van hierdie onderskeid in die vorm van 'n konkrete verdeling van bevoegdhede tussen gemeenskaplike en gemeenskapsowerhede in 'n plurale samelewing waar gemeenskapsoutonomie as tegniek gebruik word om 'n bevredigende vorm van selfbeskikking aan vrywillige minderheidsgroepe te verleen sonder om die stabiliteit van die politieke stelsel in gevaar te stel. Daar bestaan nie algemeen geldende maatstawwe om tussen hierdie belangeterreine te onderskei nie aangesien die aard van die samelewingstruktuur verskil van samelewing tot samelewing: waar taal die belangrikste verdelingsfaktor in Kanada en Switserland is, is dit godsdienste in Libanon en Noord-Ierland en ras of kleur in Suid-Afrika en Zimbabwe. Taal-, godsdienstige-, rasse- en ander verskille kan dus wisselende grade van belangrikheid in verskillende samelewings aanneem aangesien die besondere samestelling, funksionering, waardes en ontwikkeling van elke samelewing 'n eiesoortige reeks politieke vraagstukke in so 'n samelewing na vore kan bring wat nie in ander stelsels aangetref word nie (vgl byvoorbeeld "affirmative action" in die VSA, statutêre diskriminasie in Suid-Afrika, die posisie van Brussel in België en godsdienstwiste in Noord-Ierland).

In hoofstuk 4 is 'n uiteensetting gegee van die belangrikste stelsels van gemeenskapsoutonomie wat tot dusver in die wêreld toegepas is. In elk van hierdie stelsels is 'n poging aangewend om die grootste moontlike mate van selfbeskikking aan etniese minderheidsgroepe in die onderskeie samelewings te verleen. Daar word vervolgens kortliks ingegaan op die empiriese

identifisering van sogenaamde afsonderlike gemeenskapsbelange wat in elke stelsel toegepas is. Die uiteensetting hiervan in hoofstuk 4 word ook kortliks saamgevat. Gemeenskaplike belange sal in die daaropvolgende afdeling ter sprake kom.

7.2.1 Die Kahal- en Millet-stelsels

Die tradisionele wetgewende, uitvoerende, regsprekende en finansiële funksies waaroor hierdie gemeenskapsowerhede beskik het (MaCartney 1968: 81), het sowel gebiedsgebonde as groepsgebonde aangeleenthede ingesluit. Aangesien hierdie gemeenskappe gewoonlik in homogene konsentrasies gewoon het, het hulle owerheidstrukture gewone plaaslike bestuursfunksies dog ook administratiewe funksies op 'n plaaslike of streeksgrondslag namens die sentrale of imperiale regerings onderneem (Encyclopedia Judaica 1971 vol 5: 811 ev). Hierdie funksies kan as geografies gedentraliseerde owerheids-werksaamhede beskou word. Aanvullend hiertoe het die kahals en millets ook die volgende groeps- of kultuurgebonde funksies gehad, naamlik wetgewende en uitvoerende beheer oor godsdienst, welsyn en opvoeding met betrekking tot lede van die betrokke groep wat in so 'n homogene gemeenskap of daarbuite gewoon het (La Ponce 1960:84, McRae 1975:37) en regsprekende beheer oor of arbitrasie tussen lede van die gemeenskap met betrekking tot dispute oor aangeleenthede wat binne hul jurisdiksies geleë was (La Ponce 1960:91 en MaCartney 1968:65). Die owerhede was verder selfonderhoudend deurdat hulle belastinge kon hef op lede van hul groep (La Ponce 1960:91). Die bevoegdhede van hierdie gemeenskapsowerhede is suksesvol uitgeoefen (sien afdelings 4.4 en 4.5 hierbo).

7.2.2 Renner se Skema

Die kahal- en millet-stelsels het 'n belangrike invloed op Renner se denke gehad en hy het dieselfde tipes bevoegdhede vir die verskillende gemeenskaplike en gemeenskapsorgane wat hy in gedagte gehad het, voorsien. Sy raamwerke vir persoonlike outonomie was egter veel meer gesofistikeerd as die primitiewe feudale sisteme wat hom geïnspireer het (sien 4.6 hierbo). So het Renner sowel op plaaslike as streeks- en nasionale owerheidsvlakke organe met òf uitsluitlik gemeenskaplike òf gemeenskapsfunksies òf albei, voorsien. Plaaslike bestuursorgane in gemengde (heterogene) Kreise sou slegs gewone geografies gebonde plaaslike bestuursfunksies vervul terwyl plaaslike afdelings van nasionale rade wat vir elke minderheidsgroep ingestel sou word, beheer oor alle opvoedkundige en kulturele sake (insluitend taal en godsdienst)

sou uitoefen (Glaser 1978:13 en McCartney 1968:150). In homogene Kreise sou die plaaslike owerheid egter beide tipes funksies vervul (McCartney 1968:150). Op streeksvlak sou agt administratiewe gebiede afgebaken word waarbinne gemeenskaplike administratiewe en sosio-ekonomiese funksies deur gemeenskaplike owerheidsorgane uitgeoefen sou word. Dié Gubernias sou ook beheer oor die gemeenskaplike plaaslike owerhede in gemengde Kreise en die gemeenskaplike plaaslike bestuursfunksies van homogene Kreise, uitoefen. Groepsgebonde nasionale rade vir elke minderheidsgroep sou wetgewende en uitvoerende beheer uitoefen oor die aktiwiteite van (1) plaaslike afdelings van dié rade in gemengde Kreise en (2) plaaslike owerhede in homogene Kreise se opvoedkundige en kulturele aktiwiteite (McCartney 1968:150). Glaser interpreteer Renner se verwysing na kulturele sake as sake soos taal, godsdiens, opvoeding in die breë insluitende etniese universiteite, kuns, biblioteke, musiek, radio en televisie in 'n hedendaagse samelewing soos Suid-Afrika (1978:20).

7.2.3 Estland

Die stelsel van kulturele outonomie in Estland was op sy beurt op Renner se idees gebaseer en het daarom soortgelyke funksies as in Renner se skema aan die onderskeie kulturele selfregerings toegewys (Aun 1951:33). So is skole, kulturele aangeleenthede aan gemeenskaplike universiteite, teaters, biblioteke, museums en ander instellings wat die kultuur van 'n spesifieke groep bevorder of weergee, onder die wetgewende beheer van die koördinerende kultuurrade en hul uitvoerende liggame geplaas (Aun 1951:34. Sien afdeling 4.7 hierbo vir meer besonderhede). Vier opvallende kenmerke van die Estlandse stelsel is hier belangrik.

Eerstens was die aantal sake wat onder die beheer van die minderheidsgroepe self was nie 'n geslote lys (numerus clausus) nie. Die kultuurrade of hul uitvoerende organe (die kulturele selfregerings) kon aanvullende bevoegdhede aanvra indien hulle dit verkies het. In die praktyk het dit egter nie gebeur nie (Aun 1951:38).

Tweedens is dit insiggewend dat een so 'n saak wat nooit deur die kulturele selfregerings beheer was nie, welsynsaangeleenthede was. Anders as in die kahal- en millet-stelsels is welsynsake geag 'n gemeenskaplike aangeleentheid te wees wat nie eie aan een spesifieke kultuurgroep is nie (Aun 1951:38). Sekere aspekte van welsynsake is waarskynlik wel kultureel neutraal soos byvoorbeeld die verlening van pensioene. Ander aspekte soos die versorging van bejaardes, kinders en maatskaplike voorligting is wel deeglik gemeenskapsgebonde (dié probleem word teen die einde van die hoofstuk verder aangeroei).

Derdens is die vrywillige lidmaatskap en deelname van lede van 'n kultuurgroep aan die aktiwiteite van die kulturele rade en selfregerings baie opvallend. Individue het 'n vrye keuse gehad om hul met een of ander groep of geeneen se aktiwiteite te vereenselwig (Aun 1951:34 en 39). Dit was nie die posisie in die kahal-, millet- of Renner-stelsels nie, waar 'n groter mate van verpligte inskakeling by een of ander groep gebruiklik was (vgl byvoorbeeld Kann se opmerking oor die posisie van individue in Renner se skema in Oostenryk-Hongarye 1964(2):195, die algemene bespreking oor groepsidentifikasie in hoofstuk 5 hierbo en Francis 1976:99).

Laastens is kultureel homogene plaaslike owerhede nié uitdruklik in Estland voorsien soos by Renner die geval was nie.

7.2.4 Cyprus

Die wetgewende instellings in die vier stelsels wat dusver bespreek is, was almal in die vorm van beheerrade wat regulerende bevoegdhede ten opsigte van gemeenskapsake gehad het. Die strukture wat in Cyprus ingestel was, was egter suiwer wetgewende, uitvoerende en selfs regsprekende instellings ten opsigte van die afsonderlike sake van onderskeidelik die Griekse en Turkse gemeenskappe op die eiland en het sowel gebieds- as groepsgebonde sake ingesluit.

Die 1960-grondwet het naamlik kommunale kamers vir elke groep ingestel (art 86, grondwet) met beleidmakende en uitvoerende bevoegdhede ten opsigte van die volgende aangeleenthede (art 87(1), grondwet):

- godsdienstige sake;
- opvoedkundige en kulturele sake;
- persoonlike status van individue;
- die instelling en samestelling van howe om siviele en status-dispute tussen lede van die groep te besleg;
- aangeleenthede van uitsluitlik kommunale belang, asook liggame wat dit bevorder (soos sport- en welsynsorganisasies);
- die heffing van persoonlike belasting en ander gelde op lede van die betrokke groep om daarmee die belange van die groep te bevorder. Op versoek van die kamers sou die sentrale administrasie dié belastings invorder (art 88(3), grondwet);

- die uitvaardiging van ondergeskikte wetgewing om etnies homogene plaaslike owerhede in te stel en te beheer; en
- die beheer oor etnies homogene produsente-, verbruikers- en kredietorganisasies.

Die kommunale kamers kon egter nie sanksies of enige vorm van dwangmaat-reël uitvaardig om voorsiening te maak vir nie-nakoming van die bepalinge van die kamers nie. In sulke gevalle moes die sentrale Huis van Verteenwoordigers dwangmaatreëls uitoefen (art 90(4), grondwet). Wetgewing van die kamers moes, soos parlementêre wetgewing, binne 15 dae na aanvaarding deur die President of Vise-president (afhangende of dit die Griekse of Turkse Kamer is) onderteken en in die staatskoerant gepubliseer word (art 104, grondwet). Die President of Vise-president kon so 'n wet vir heroorwëging na die betrokke kamer terugverwys, dog indien die kamer weier om dit te wysig, was hulle verplig om die wet te onderteken (art 105, grondwet). Aanvullend tot die belastingsbevoegdheid waaroor die kamers beskik het, het hul fondse van die sentrale regering ontvang vir die uitoefening van hul werksaamhede (art 108, grondwet).

Volgens die onafhanklikheidsooreenkoms in 1959 sou die Turkse groep hul eie munisipale rade in die vyf grootste dorpe op die eiland kon stig wat aangeleenthede eie aan die Turkse woonbuurtes in dié dorpe sou beheer en op hul beurt deur die Turkse Kommunale Kamer beheer is. Hierdie funksies is nooit in detail uitgespel, sover vasgestel kon word nie, aangesien die Griekse meerderheidsgroep teen die idee van afsonderlike Turkse plaaslike rade in dié dorpe gekant was en dit nooit werklik gematerialiseer het nie (sien afdeling 4.8 hierbo vir 'n verduideliking hiervan). Die grondwet maak egter voorsiening vir die instelling van hierdie rade sowel as vir 'n gemeenskaplike koördinerende raad bestaande uit twee lede elk van die Griekse en Turkse Rade met 'n vyfde lid as voorsitter. Laasgenoemde sou deur onderlinge ooreenkoms tussen die afsonderlike rade aangewys word. Dié koördinerende raad sou gemeenskaplike dienste en ander sake waaroor die twee afsonderlike rade ooreenkom, beheer (art 173, grondwet).

Die afsonderlike munisipaliteite kon belastings hef op die lede van hul onderskeie groepe terwyl die volgende gelde ook deur so 'n munisipaliteit gehef kon word:

- heffings op markte en ander munisipale eiendom binne die regsgebied van so 'n afsonderlike munisipaliteit;

- vermaaklikheidsbelasting op persele binne die munisipaliteit se regsgebied; en
- gelde wat deur ooreenkoms tussen die afsonderlike munisipaliteite vasgestel word vir die lewering van spesiale of aanvullende dienste op 'n agentskapsgrondslag aan lede van die ander gemeenskap of munisipaliteit (art 174, grondwet).

Dit blyk dus uit die grondwet van Cyprus dat die afsonderlike gemeenskapsfunksies van die kommunale kamers veel wyer as dié van die kulturele selfregerings in die Estlandse stelsel was deurdat dit behalwe beheer oor streng kulturele, opvoedkundige en godsdienstige sake, ook jurisdiksie oor regsdispute tussen lede van die groep onderling, sport, welsyn, plaaslike bestuur, landbou en sekere ekonomiese aangeleenthede rakende lede van hul onderskeie groepe gehad het.

7.2.5 België

Die verlening van gemeenskapsoutonomie in België het gelei tot die instelling van 'n stelsel van afsonderlike gebiedsgebonde en groepsgebonde owerheidstrukture asook strukture wat sowel gebiedsgebonde as groepsgebonde bevoegdhede uitoefen (sien 4.9 hierbo). Op die oomblik sien die stelsel redelik ingewikkeld daaruit (sien bylae 7) aangesien dit in 'n konstitusionele oorgangsproses verkeer van 'n verouderde unitêre struktuur na 'n federale struktuur wat meer in ooreenstemming met die behoeftes van die verskillende Belgiese bevolkingsgroepe is. Die onderskeid wat getref word tussen groeps- of kultuurgebonde materies, persoonsgebonde materies en gebieds- of streeksgebonde materies is egter 'n baie bruikbare klassifikasie van gemeenskaps- teenoor gemeenskaplike bevoegdhede van die verskillende organe. Die onderskeid is soortgelyk aan Karl Renner se onderskeid tussen kulturele en sosio-ekonomiese/administratiewe bevoegdhede dog kan as 'n verfyning daarvan beskou word (sien oor die algemeen Anthoon 1980).

Die bevoegdhede van die verskillende gemeenskaps- en gebiedsowerheidsorgane in België is die volgende (sien ook Verbiest 1978): die Vlaamse en Franse Gemeenskapsrade beskik elk oor wetgewende en uitvoerende bevoegdhede ten opsigte van wat beskryf word as kulturele en persoonsgebonde aangeleenthede betreffende hul gemeenskappe (art 59(bis), grondwet). Die wetgewende bevoegdhede word uitgeoefen deur middel van dekrete wat die gesag van parlementêre wette het (art 19(2), bijzondere wet tot hervorming der instellingen

van 8.8.1980) terwyl uitvoerende bevoegdhede deur middel van uitvoerende organe genaamd eksekutiewe uitgeoefen word (art 59 ev, besondere wet).

7.2.5.1 Kulturele materies

Kulturele aangeleenthede sluit die volgende sake in (art 4, besondere wet):

- beskerming en bevordering van die taal;
- skone kunste;
- administrasie en beheer van museums en ander wetenskaplik kulturele instellings;
- biblioteke, diskoteke en soortgelyke dienste;
- radio en televisie (met die uitsondering van mededelings van die nasionale regering en handelsreklame);
- jeugaangeleenthede;
- vryetydsbesteding en toerisme;
- liggaamlike opvoeding, sport en ontspanning;
- opvoeding van volwassenes en kultuurbevordering;
- voorskoolse onderrig;
- naskoolse onderrig;
- kunsonderrig;
- beroepskoling en tegniese onderrig; en
- wetenskaplike navorsing oor al bogenoemde sake.

Opvallend weggelaat uit hierdie lysie van kultuurgebonde aangeleenthede is die normale laer en hoër onderwys. Die beheer oor allerlei aanvullende onderwysprogramme is aan die twee gemeenskapsrade verleen dog die sentrale regering behou direkte beheer oor die gewone onderwys. Die rede daarvoor is die bestaan van 'n sogenaamde "skoolpakt" wat gedurende 1958 deur die belangrikste politieke partye in België onderteken en vervat is in die vorm van wetgewing wat op 29.5.1959 in die Belgiese Staatsblad gepubliseer is (Luykx 1978:488). Die inhoud van hierdie pakt kom kortliks daarop neer dat die staat die rol van die Katolieke Kerk in die onderwys erken en die skole, onderwysers en leerplanne onder die kerk se beheer op gelyke vlak as die neutrale staats- of rykskole erken en bevorder. Die reg van die huisvader om te besluit welke skoling sy kind(ers) behoort te

geniet word ook erken en die staat onderneem om toe te sien dat voldoende staatskole opgerig word om hierdie vryheid van keuse 'n praktiese werklikheid te maak (Luykx 1978:489 en die wet van 29.5.1959).

Hierdie reëling vind ook neerslag in universitêre onderwys deur die daarstelling van die twee ryksuniversiteite in Gent (in Vlaandere) en Liège (of Luik) in Wallonië. Sien die Wet op de Rijksuniversiteiten van 28.4.1953 en Luykx 1978:477 se bespreking daarvan). Dié universiteite is later aangevul deur die daarstelling van ander gespesialiseerde ryksinrigtings op universitêre vlak sodat dieselfde "neutrale" hoër onderwysfasiliteite as by die sogenaamde "vrye" universiteite beskikbaar is (Luykx 1978:510-11 en 572-6). Om te verseker dat die verskillende onderwysinrigtings gelyke behandeling bly geniet en om die skoolpakt se inhoud te eerbiedig is die beheer oor laer, middelbare en hoër onderwys nie aan die gemeenskapsrade oorgedra nie maar word dit op sentrale vlak deur 'n departement van nasionale opvoeding beheer (De Standaard 4.11.1980). In beginsel is daar egter geen rede waarom dié aangeleentheid nie ook onder die beheer van die gemeenskapsrade sou kon val nie. Voldoende beskermende maatreëls kan in wetgewing verskans word om die bevoor- of benadeling van een tipe inrigting teenoor 'n ander te voorkom.

Die historiese gewortelde sensitiwiteit oor die onderwys en die feit dat lewensbeskoulike verdelings op hierdie vlak die etniese verdelings tussen Vlaminge en Wale totaal oorskadu het, is die vernaamste oorweging vir hierdie praktiese reëling. Gedurende 1968-1970 het etniese (taal-) konflik egter op die kampusse van die Katolieke Universiteit van Leuven en die Vrye (sekulêre) Universiteit van Brussel uitgebreek en was die onderskeie universiteitsowerhede verplig om die twee (toe nog) dubbeltalige universiteite elk te verdeel in afsonderlike Frans- en Nederlandssprekende kampusse (Luykx 1978:572-6 en Coppieters 1974:30 ev).

Die twee gemeenskapsrade sal beheer oor bogenoemde kulturele aangeleenthede nie slegs onderskeidelik binne hul eie taalgebiede Vlaandere en Wallonië kan uitoefen nie dog ook in die tweetalige gebied Brussel en in plaaslike gebiede in die ander taalgebied waar die beskikbaarstelling van spesiale taalfasiliteite vir lede van die ander gemeenskap goedgekeur is. Daar bestaan sulke taalfasiliteite vir Vlaminge in sekere gebiede in Wallonië en vir Franssprekende Belge in sekere gebiede van Vlaandere waar voldoende konsentrasies van dié groepe nog aangetref word (bylae 6 en Luykx 1978:523 ev). Hierdie bevoegdhede is dus by uitstek groeps- en nie gebiedsgebonde nie. Dit is

alreeds sedert 1971 redelik suksesvol uitgeoefen deur die voorgangers van die huidige gemeenskapsrade, toe nog kultuurrade genoem. Hierdie rade het egter geen eie finansierings- of uitvoeringsbevoegdheid gehad nie wat hulle regulering van kulturele sake aan bande gelê het. Binne hierdie beperkinge was hul optrede egter doeltreffend (vgl Van Impe en Baeteman 1978, Bauwens 1978 en Meyers 1973/4:379 ev).

7.2.5.2 Persoonsgebonde materies

'n Tweede reeks sake waaroor die twee gemeenskapsrade wetgewende en uitvoerende bevoegdheid verkry het, is die sogenaamde persoonsgebonde aangeleenthede met betrekking tot hul onderskeie bevolkingsgroepe. Hierdie aangeleenthede behels die gesondheid en maatskaplike welsyn van die onderskeie groepe en meer spesifiek die volgende sake:

Gesondheid

- beleidsbepaling ten opsigte van die funksionering van hospitale en ander sake betreffende die versorging van pasiënte (met die uitsondering van wetgewing ten opsigte van gesondheidsbeleid, finansiering van mediese sorg en apparaat en mediese en ongevalleversekering); en
- gesondheidsonderrig en voorkomende gesondheidsorg (art 5(1)(I), besondere wet).

Persoonlike Bystand

- beleidsbepaling en hulpverlening aan gesinne en kinders;
- beleidsbepaling en verlening van welsynshulp (behalwe betreffende die daarstelling en finansiering van openbare welsynsentra);
- inskakeling van vreemdelinge en uitgewekenes by plaaslike gemeenskappe;
- versorging en onderrig van gestremdes;
- bejaardesorg;
- jeugbeskerming en kindersorg; en
- hulpverlening aan gevangenes en rehabilitasie van oortreders (art 5(1)(I), besondere wet).

Wetenskaplike Navorsing

- oor al bogenoemde aspekte binne hul jurisdiksie.

Die persoonsgebonde aangeleenthede word waarskynlik onderskei van die kultuurgebonde sake omdat hulle nie noodwendig sterk kulturele implikasies het nie. Dit is egter slegs waar van gesondheidsake. Maatskaplike bystand het wel 'n sterk gemeenskapsgebonde inslag (sien bespreking aan die einde van die hoofstuk) en dit word erken deur die feit dat persoonsgebonde aangeleenthede op dieselfde grondslag as kultureelgebonde aangeleenthede deur die onderskeie twee gemeenskapsrade gehanteer word. Ook wat hierdie funksies betref oorskry hul bevoegdhede hul gebiedsgrense.

Gesondheids- en welsynsaangeleenthede is slegs gedeeltelik oorgedra aan die gemeenskapsrade deurdat aspekte daarvan voorbehou is vir beheer op sentrale vlak deur die parlement en sentrale administrasie. Hierdie feit beklemtoon die gemeenskaplike elemente van die twee terreine wat nie eng gemeenskapsgebonde is nie. Hier is dus sprake van konkurrente bevoegdhede ten opsigte van hierdie terreine tussen die sentrale en gemeenskapsowerhede.

Die derde reeks funksies wat in België onderskei word, is die suiwer gebiedsgebonde funksies.

7.2.5.3 Streeksgebonde materies

Hierdie aangeleentheid word deur drie verskillende owerheidsinstellings (wat vir die drie vernaamste taalgebiede ingestel is) beheer.

- Hulle is -
- (1) die Vlaamse Gemeenskapsraad met uitsondering van die lede van die Raad wat Brussel verteenwoordig;
 - (2) die Waalse Gewestraad insluitend die verteenwoordigers uit die Duitse taalgebied; en
 - (3) die Brusselse Agglomerasieraad.

Vir doeleindes van die streeksgebonde bevoegdhede word die Vlaamse Raad se jurisdiksie dus beperk tot die Vlaamse gebied met uitsluiting van die tweetalige gebied Brussel terwyl die Waalse Gewestraad die Duitse taalgebied insluit (art 107(4) grondwet en Senelle 1979:178 ev).

Die streeksgebonde aangeleenthede sluit onder andere die volgende sake in (art 6, besondere wet):

Ruimtelike ordening (fisiese beplanning en ontwikkeling)

- stadsbeplanning en -vernuwing;
- paaie;
- uitleg en inrigting van nywerheidspersonele en hawens;
- beskikking oor en benutting van grond.

Leefmilieu

- beskerming van die leefmilieu en omgewing;
- beheer oor gevaarlike en ongesonde bedrywe;
- beskikking oor afvalstowwe.

Natuurbewaring

- beheer en inrigting van parke en groengebiede;
- woude;
- jag;
- visvangs, -nywerhede en -teelt;
- landbouetegnologie en rivierlope;
- ontwatering en polders.

Water

- watervoorsiening (behalwe die oprigting en beheer van nasionale waterwerke);
- suiwering van afvalwater;
- riolering.

Huisvesting

- verskaffing daarvan indien nodig;
- beheer oor sanitasie en higiëne.

Ekonomiese aangeleenthede

- benutting van natuurlike hulpbronne (die staal-, steenkool-, glas-, tekstiel- en skeepsnywerhede bly egter onder nasionale beheer);
- streeksnywerheidsbeplanning en -beheer;
- ekonomiese beplanning en -ontwikkeling, insluitend aanmoediging van beleggings, hulp aan ondernemers, toerisme, landbou, ensovoorts;
- bankwese.

Energie

- streeksvoorsiening van energie (insluitend gas en elektrisiteit);
- herwinning van energie en die ontwikkeling van nuwe energiebronne in die streek;
- sake soos rasionalisasie van energieverbruik, kernenergie, energietariewe en infrastrukture vir die vervoer en verspreiding van energie word uitdruklik uitgesluit uit die gewestes se jurisdiksies as nasionale aangeleenthede.

Plaaslike bestuur

- instelling, beheer en finansiering van plaaslike owerhede in die streek.

Arbeid

- arbeidsbemiddeling en -onderhandeling;
- tewerkstelling van werkloses;
- beheer oor en administrasie van buitelandse werkskragte in die streek.

Toegepaste wetenskaplike navorsing

- ten opsigte van al bogenoemde sake wat binne hul jurisdiksie val.

Die betrokke rade word statutêr verplig om onderling oorleg te pleeg oor bogenoemde sake wat die grense tussen die drie taalgebiede oorskry (byvoorbeeld woude, riviere, energie en ekonomiese probleme - art 6(2) en (3), besondere wet). Die eksekutief van elke raad word geraadpleeg by die opstel van nasionale wetgewing in verband met sekere van bogenoemde sake wat vir nasionale beheer voorbehou word (art 6(4), besondere wet).

Hierdie reeks van streeksgebonde aangeleenthede is almal van gemeenskaplike administratiewe of sosio-ekonomiese aard en van belang vir al die inwoners van 'n spesifieke gebied ongeag aan watter taalgroep so 'n persoon behoort. Dis in teenstelling met Cyprus waar die kommunale kamers sommige van dié sake beheer het.

7.2.5.4 Dekretale bevoegdheid

Die verskillende rade het die bevoegdheid om dekrete met die gesag van nasionale wetgewing uit te vaardig met betrekking tot enige onderwerp wat binne hul jurisdiksie val (art 17, besondere wet).

Die dekrete kan bestaande nasionale wetgewing wysig, ophef of vervang (art 19(2), besondere wet) en aangeleenthede bevat waaroor die radé nie bevoeg is nie vir solank sulke bepalinge onontbeerlik is vir die uitoefening van bevoegdhede waaroor hul beskik (art 10, besondere wet).

Elke raad beskik oor sy eie eksekutief, administrasie en personeel om aan sy beleid uitvoering te verleen (art 87(1), besondere wet) en beskik oor 'n belastingsbevoegdheid om fondse vir sy werksaamhede te verkry terwyl dit ook op subsidies van die nasionale regering geregtig is (art 1, gewone wet van 9.8.80. Sien die uiteensetting hiervan in hoofstuk 4 hierbo).

Oortreding van die dekrete van die Gemeenskaps-, Gewest- en Agglomerasierade is strafbaar volgens die bepalinge van die Belgiese Strafwetboek (art 11, besondere wet).

7.2.5.5 Bevoegdhede van die Duitstalige Gemeenskapsraad

Hierbo is spesifiek verwys na die bevoegdhede van die Vlaamse en Franse Gemeenskapsrade, die Waalse Gewestraad en die Brusselse Agglomerasieraad dog nie na die Duitstalige Gemeenskapsraad wat die ander ondergeskikte gemeenskapsinstelling in België is nie (sien hoofstuk 4 hierbo). Die rede hiervoor is dat hierdie raad nie betrek is by die staatshervorming van Augustus 1980 nie. Soos die geval met Brussel is, sal dit later aandag geniet (De Standaard 22/23.11.80). Die bedoeling is dat hierdie raad oor min of meer dieselfde vorm en bevoegdhede as die Vlaamse Gemeenskapsraad sal beskik, dog met twee belangrike verskille:

- 1) dit is twyfelagtig of die Duitstalige Raad se dekrete oor die gesag van die ander s'n sal beskik, met ander woorde op gelyke voet met nasionale wetgewing sal wees (Senelle 1978:175 ev en 1979:155); en
- 2) die raad sal 'n addisionele adviserende bevoegdheid hê wat die ander rade nié het nie, naamlik om die nasionale regering te adviseer oor wetgewing wat die belange van die Duitstalige minderheidsgroep raak (sien Coppieters 1974:39 en Senelle 1979:156).

Op die oomblik beskik die Duitse Raad hoofsaaklik oor adviserende bevoegdhede (art 28, wet van 10.6.73 asook Senelle 1979:153-166) asook beheer oor kultuurgebonde sake in die Duitse taalgebied.

Die verdeling van owerheidswerksaamhede tussen die verskillende groepsgebonde owerhede in België is 'n logiese toepassing van die tegniek van

gemeenskapsoutonomie. Dit behels die mees gedetailleerde uiteensetting van die tegniek tot dusver en bou voort op die primitiewe toewysing van funksies in die feudale en vroeg twintigste-eeuse stelsels wat hierbo bespreek is. Die onderskeid tussen kultuurgebonde, persoonsgebonde en streeksgebonde materies is 'n nuttige maatstaf om ook in ander situasies te gebruik hoewel die formulering spesifiek vir die Belgiese problematiek gedoen is en uiteraard nie sonder aanpassings in so 'n ander situasie toegepas kan word nie. In hoofstuk 8 word 'n voorstel gedoen met betrekking tot die klassifisering van owerheidswerksaamhede in Suid-Afrika in gemeenskaps- en gemeenskaplike bevoegdhede onder andere aan die hand van Belgiese voorbeelde. Die huidige posisie met betrekking tot die werksaamhede van sogenaamde gemeenskapsowerhede in Suid-Afrika is baie onbevredigend. Dit word vervolgens uiteengesit.

7.2.6 Suid-Afrika

Die gemeenskapsoutonomie wat tot dusver in Suid-Afrika toegepas is, is beperk tot hoofsaaklik die Kleurling- en Indiërbevolkingsgroepe. Die bevoegdhede wat as afsonderlike gemeenskapsbevoegdhede beskou word, is dié wat op nasionale vlak aan die Verteenwoordigende Kleurlingraad en Suid-Afrikaanse Indiërraad en op plaaslike owerheidsvlak aan Kleurling- en Indiërbestuurskomitees verleen is. Die bevoegdhede waaroor Swart Gemeenskapsrade beskik sal uiteindelik waarskynlik uitgebreide gebiedsgebonde plaaslike owerheidsfunksies in homogene swart gebiede behels en die rade kwalifiseer dus nie werklik as liggame waaraan gemeenskapsoutonomie verleen is nie. Die elemente van gemeenskapsoutonomie in die stelsel van gemeenskapsrade is inherent diskriminerend var aard (sien afdeling 4.10.2.3 vir 'n kort oorsig oor gemeenskapsrade en hul funksies) en kan nie geregverdig word binne die stelsel van gemeenskapsoutonomie nie.

Die aangeleenthede wat die Suid-Afrikaanse regering van afsonderlike gemeenskapsbelang vir Kleurlinge geag het en ten opsigte waarvan wetgewende en uitvoerende bevoegdhede aan die Verteenwoordigende Kleurlingraad verleen was, behels die volgende (art 17(6)(a), wet 49 van 1964):

- 1) Finansies: Die Blanke parlement het jaarliks 'n bedrag geld aan die VKR bewillig. Dié raad kon slegs oor die aanwending daarvan ten opsigte van die ondergenoemde terreine besluit. Versoeke van die raad om die bewilliging van meer fondse is selde toegestaan (Theron 1976:366). Die raad het ook nie oor 'n belastingsbevoegdheid beskik om sy eie werksaamhede te finansier nie.

- 2) Onderwys: Die VKR het volledige en effektiewe administratiewe beheer oor die meeste onderwysaangeleenthede rakende sy bevolkingsgroep gehad dog geen seggenskap in die verbetering van voordele vir onderwysers of fasiliteite nie aangesien die raad geen aandeel aan die besluitnemingsproses oor die beskikbaarheid van fondse gehad het nie (Theron 1976:366). Die raad het byvoorbeeld ook geen beheer oor die (Kleurling) Universiteit van Wes-Kaapland gehad nie. Soveel as 59% van sy beskikbare fondse is egter aan onderwys bestee (Theron 1976:360).
- 3) Gemeenskapswelsyn en pensioene: Hierdie terrein was die tweede belangrikste funksie van die VKR. Soveel as 39% van sy beskikbare fondse is hieraan bestee, hoofsaaklik aan die uitbetaling van pensioene en onderhoud van welsynsinrigtings en -personeel (Theron 1976:366). Dieselfde probleme as by onderwys is egter ook hier ondervind.
- 4) Kleurling landelike gebiede, nedersettings en landbou: Die VKR het volledige beheer oor die bestaande homogene landelike gebiede en nedersettings vir Kleurlinge gehad dog slegs 1% van sy finansiële toekenning is daaraan bestee. In afdeling 4.1 0.2.3 word verduidelik dat hierdie funksies hoofsaaklik van 'n landelike plaaslike bestuursaad is. Weinig het tereggekom van die VKR se funksies met betrekking tot landbousake vir Kleurlinge (Theron 1976:143 ev).
- 5) Stedelike plaaslike bestuur vir Kleurlinge: Die plaaslike bestuursbelange van Kleurlinge en Blankes is so verweef dat die VKR nie werklik doeltreffende beheer oor hierdie aspekte van verstedelike Kleurlinggemeenskappe kon uitoefen nie. 'n Verdere faktor was dat Blanke moeder-munisipaliteite nie voldoende samewerking verleen het om effektiewe bevoegdhede aan Kleurlingbestuurskomitees oor te dra nie.

Die grootste probleem in dié verband is die feit dat plaaslike bestuur oor die algemeen (ook ten opsigte van Kleurlinge) tot 1964 onder die beheer van Blanke provinsiale rade geressorteer het. Onder hierdie oorspronklike bedeling het geïntegreerde diensleweringstelsels ontwikkel wat slegs toegespits was op die verskaffing van die beste diens op die goedkoopste manier aan al die inwoners van die plaaslike owerheidsgebied (Blankes, Kleurlinge, Asiërs en Swartes) en is dienste nie op 'n etniese grondslag gelewer nie. Toe die beheer oor Kleurling plaaslike bestuursaangeleenthede gevolglik in 1964 statutêr aan die VKR oorgedra is, was

dit prakties onuitvoerbaar vir die Blanke plaaslike owerhede om die Blanke dienste van die Kleurlingdienste te skei vir beheerdoeleindes deur die VKR. Die Blanke provinsiale rade het verder feitlik geen poging aangewend om hierdie verskuiwing te implementeer nie. Die Minister van Kleurlingsake het by geleentheid opgemerk dat "... inagnemend die moontlikheid dat wetgewing wat die VKR aanneem mag bots met bestaande provinsiale ordonnansies en regulasies daaronder uitgevaardig, terwyl die hele bedeling nog onder provinsiale beheer uitgevoer moet word, word die mening gehuldig dat die Raad in beginstadium en totdat hy meer praktiese ondervinding oor hierdie moeilike en kontensieuse saak opgedoen het, liefs nie enige wetgewing ten opsigte van sy inskakeling behoort aan te neem nie" (Theron 1976:368).

Aangesien die indiening van alle wetsontwerpe in die VKR aan die Minister se goedkeuring onderhewig was, het hierdie standpunt op 'n vooraf en geïmpliseerde veto van potensiële wetgewing deur die Raad oor plaaslike bestuursaangeleenthede met betrekking tot Kleurlinge neergekom. Hierdie verpligte goedkeuring van die Minister was een van die belangrike inhiberende faktore by die funksionering van die VKR. 'n Verdere probleem wat uit hierdie oorvleueling van jurisdiksies voortgespruit het, was 'n onsekerheid oor die regskrag van die VKR se wetgewing teenoor die ordonnansies van provinsiale rade. Dit is nooit bevredigend opgeklaar nie (Theron 1976:369).

- 6) Landbou: Baie weinig het van hierdie bevoegdheid van die VKR tereggekom hoewel 'n Wet op Bystand aan Kleurlingboere (wet 1 van 1973) deur die raad uitgevaardig is. Die raad het egter geen invloed uitgeoefen om die negatiewe gevolge van die regeringsbeleid op die landbou van Kleurlinge wesentlik te verander nie (sien Theron 1973:155).

Oor die algemeen was die VKR se wetgewing beperk tot duplikasies van bestaande wetgewing vir Blankes en het die Minister van Kleurlingsake se behoud van regulasiebevoegdhede oor belangrike aspekte rakende Kleurlinge die moontlike belang van die VKR as wetgewende orgaan 'n verdere knou gegee (Theron 1976: 361 en 367). Ander knelpunte wat die werksaamhede van die VKR ernstig geïnhipeer het, was die benoeming deur die regering van 'n derde van die lede van die raad asook van die Voorsitter van die Uitvoerende Bestuur (Theron 1976: 367); beperkte raadpleging van die raad deur die regering en die versuim van die regering om op aanbevelings van die raad te reageer (Theron 1976:369);

onvoldoende status van die raad en uitvoerende bestuur; onvoldoende fondse vir die werksaamhede van die raad; en beperkinge op die aard en omvang van die bevoegdhede van die raad (Theron 1976:370-1).

Die Suid-Afrikaanse Indiërraad beskik oor die minimum adviserende en uitvoerende bevoegdhede ten opsigte van onderwys en gemeenskapswelsyn dog die raad self beskik oor geen wetgewende bevoegdhede nie (vgl arts 10A en 13 van wet 31 van 1968). Die raad is vir alle praktiese doeleindes slegs 'n statutêre advies- en beheerliggaam en geen wetgewende orgaan nie. Dieselfde probleem word op plaaslike bestuursvlak aangetref met betrekking tot die bevoegdhede waaroor Kleurlingbestuurskomitees en Indiër buurtsakekomitees beskik. Hierdie bevoegdhede is hoofsaaklik adviserend en administratief van aard. Die vernaamste probleme wat die werksaamhede van die komitees belemmer, is die ondoelmatige afbakening van plaaslike bestuursgebiede; geografiese en jurisdisksionele fragmentasie van Kleurlingwoongebiede; die verdeelde oorhoofse beheer oor Kleurling plaaslike bestuur soos hierbo verduidelik; 'n gebrek aan effektiewe aktivering van die bestuurskomiteestelsel; 'n gebrek aan steun vir die stelsel by die Kleurlingbevolking self; 'n gebrek aan welwillendheid in onderlinge verhoudings en aan kennis en ervaring by Kleurlinglede van die komitees; beperkte bevoegdhede, finansiering en personeel vir die komitees en 'n gebrek aan belastingskapasiteit in die Kleurlinggebiede (sien Theron 1976:425-429 vir 'n omvattende analise van al hierdie knelpunte).

Dit blyk uit die gebrekkige funksionering van gemeenskapsgerigte owerheidsorgane in Suid-Afrika dat daar nog nie erns gemaak is met die instelling van afsonderlike gemeenskapsowerhede met effektiewe wetgewende, uitvoerende en finansieringsbevoegdhede soos huidiglik aangetref word in België en voorheen in die ander gevallestudies nie. Tog is dit opvallend dat die belangeterreine wat hier ter sprake gekom het dieselfde sake is as wat by die ander gevallestudies aangetref is. Dit wil egter voorkom asof daar tot dusver in Suid-Afrika nog geen daadwerklike poging aangewend is om 'n effektiewe stelsel van gemeenskapsoutonomie tot stand te bring nie.

7.2.7 Samevatting

Die bevoegdhede wat aan die verskillende gemeenskapsowerhede wat hierbo bespreek is verleen is, vertoon 'n merkwaardige ooreenkomst. Waar die verskillende gemeenskappe in homogene geografiese areas gekonsentreer is, is plaaslike bestuursfunksies as afsonderlike gemeenskapsbelange beskou en

ten volle aan sulke gemeenskappe oorgelaat (kahals, millets, Renner, Cyprus, België en Suid-Afrika). Waar die groepe geografies verspreid tussen lede van ander groepe gewoon het, is plaaslike bestuursaangeleenthede egter as 'n gemeenskaplike saak beskou. In albei (gekonsentreerde en verspreide) gevalle is slegs opvoedkundige en kulturele aangeleenthede deurgaans in die gevallestudies beskou as van afsonderlike gemeenskapsbelang. In die kahals en millets, in Renner se skema en in Estland en Cyprus is alles wat onder kultuur en die opvoedkunde ressorteer aan die gemeenskapsowerhede toegewys, terwyl in België en Suid-Afrika sekere onderwysaangeleenthede vir die sentrale regering voorbehou is.

Die mees omvattende stelsel van gemeenskapsoutonomie (België) sluit ook aspekte van welsyn en gesondheid (die sogenaamde persoonsgebonde materies) by die bevoegdhede van gemeenskapsowerhede in (so ook Cyprus, Suid-Afrika en die ouer kahal- en millet-stelsels). In Estland kon minderhede beheer oor welsynsake verkry dog daar was geen versoeke in dié verband nie en welsyn is as 'n gemeenskaplike aangeleentheid deur die sentrale regering gehanteer. Dit wil hieruit voorkom asof sekere aspekte van gesondheid- en welsynsaangeleenthede wel as afsonderlike gemeenskapsbelange getipeer kan word teryl ander aspekte daarvan van gemeenskaplike belang vir al die groepe in die samelewing is. 'n Soorgelyke onderskeid kan ten opsigte van opvoedkundige aangeleenthede getref word, alles afhangende van die besondere kenmerke en vraagstukke wat in 'n betrokke samelewing ontwikkel.

Dit is opvallend dat al die gemeenskapsowerhede wat hierbo en in hoofstuk 4 behandel is bepaalde bevoegdheidsterreine gehad het hoewel hul bevoegdhede ten opsigte van die enkele terreine wat wel aan hul toegeken was normaalweg baie wyd was. Dit beklemtoon by implikasie een van die belangrike gevolgtrekkings met betrekking tot die onderskeid tussen afsonderlike gemeenskaps- en gemeenskaplike belangeterreine in 'n kultureel diverse samelewing, naamlik dat die meeste owerheidsfunksies van gemeenskaplike belang en nié segmentele belang is nie. Die streeksgebonde funksies in België is daarom nie tipiese funksies van gemeenskapsowerhede nie dog is 'n manifestasie van die besondere karakter van die Belgiese samelewing en die ontwikkelingsproses in die stelsel vanaf 'n unitêre na 'n geografies gedentraliseerde federale politieke stelsel. Daarom word die groeps- en streeksgebonde funksies in Wallonië steeds deur twee afsonderlike owerhede uitgeoefen. Dit wil voorkom asof die bevoegdhede van gemeenskapsowerhede beperk is tot hoofsaaklik kulturele, opvoedkundige en enkele ander primêr-etniese groepsgebonde aangeleenthede

aangesien ander sake (administratiewe en sosio-ekonomiese aangeleenthede) gewoonlik 'n gemeenskaplike aard en dikwels 'n geografiese gebondenheid het. Hierdie gevolgtrekking word verder gemotiveer in die volgende afdeling wat handel oor gemeenskaplike aangeleenthede. Die enigste werklike afwyking in dié verband by die gevallestudies het in Cyprus voorgekom waar die kommunale kamers onder andere ook beheer oor sekere landboukundige en ekonomiese aangeleenthede met betrekking tot die lede van hul onderskeie groepe uitgeoefen het. Soos in die volgende afdeling beklemtoon word, is daar geen beginselprobleem daarmee nie solank dit prakties uitvoerbaar blyk te wees. Die meeste van die owerheidsorgane wat bespreek is, het ook beskik oor hul eie finansierings- en afdwingingsbevoegdheide.

7.3 GEMEENSKAPLIKE BELANGE

In teenstelling met die enkele sake wat as die afsonderlike belange van die verskillende groepe in die samelewing beskou word, kan twee breë kategorieë van gemeenskaplike belangeterreine vir alle persone in die samelewing geïdentifiseer word. Hulle is sake wat enersyds streng geografies gebonde is en andersyds van belang is vir alle persone ongeag die etniese groep waaraan hy/sy behoort. Die eerste kategorie sluit aangeleenthede in soos paaie, plaaslike bestuur (in heterogene plaaslike gemeenskappe) en die omgewing terwyl laasgenoemde aangeleenthede insluit soos die poswese, vervoer, sekere aspekte van welsyn en gesondheid, die handelswêreld, verdediging en buitelandse sake. Hierdie twee kategorieë sluit nou by mekaar aan deurdat albei van belang is vir alle inwoners van 'n gebied ongeag hulle affiliasies by sekere etniese groepe. Gemeenskaplike sake het naamlik geen direkte kulturele belang nie en daarom bestaan daar geen regverdiging vir die verlening van afsonderlike wetgewende en uitvoerende administratiewe beheer daaroor aan verskillende gemeenskapsowerhede nie behalwe as dié owerhede se regsobjekte geografies gekonsentreer is in 'n sekere gebied. Akzin voel trouens so sterk hieroor dat hy beweer "(i)t is obvious that attempts to regulate matters such as traffic rules, public security, postal services, administration of criminal justice, commercial policy, taxation in respect of economic activities, labour conditions and public health on any but a territorial basis would be open to the most serious objections" (Akin 1964:143).

Indien daar egter 'n bevredigende saak uitgemaak kan word dat sekere van hierdie "gemeenskaplike" funksies wel besondere gemeenskapsimplikasies het, is daar in beginsel geen rede waarom 'n gemeenskapsowerheid met regs-

bevoegdheid oor verspreidwonende regssubjekte nie beheer oor minstens daardie aspekte behoort te kan uitoefen nie met die voorbehoud dat so 'n stelsel van verdeelde beheer nié lei tot ondoeltreffendheid of 'n gebrek aan beheer in die praktyk nie (aangesien effektiewe verdeling van sulke bevoegdhede nie moontlik is nie. Vgl die probleem van konkurrente jurisdiksie tussen die VKR en provinsiale rade in Suid-Afrika wat hierbo in afdeling 7.2.6 behandel is en die kommunale kamers in Cyprus se beheer oor sekere landboukundige en ekonomiese sake).

So kan byvoorbeeld eerstens geargumenteer word dat die uitoefening van funksies soos gesondheids-, welsyns-, polisie- en geregtelike funksies in etnies homogene gebiede veel eerder deur gemeenskapsowerhede in daardie gebiede as deur die sentrale owerheid beheer behoort te word aangesien hierdie dienste slegs aan een gemeenskap gelewer word en nie die belange van ander groepe raak nie. Die vernaamste probleme met die verdeling van beheer oor sulke aangeleenthede tussen verskillende outonome wetgewende owerheidsorgane is egter (1) dat eenvormige standaarde van dienslewering aan die verskillende gemeenskappe feitlik onmoontlik sal word, (2) dat die doeltreffendheid van dienslewering ernstig daardeur benadeel sal word en (3) dat die normale vrye interaksiepatrone tussen individue van alle groepe in 'n moderne samelewing die isolasie van gemeenskappe sodanig doeltreffend verhoed dat die funksies wat hierbo as voorbeelde genoem is feitlik nooit of baie selde in 'n homogene omgewing uitgeoefen word.

Indien dit tog gebeur dat (1) eenvormige standaarde van dienslewering nie so belangrik geag word dat sentrale beheer oor sekere funksies uitgeoefen behoort te word nie, (2) dat die kwaliteit van dienslewering nie sodanig verlaag (diskriminerend) of die lewering van dienste te moeilik of te duur (ondoeltreffend) sal wees nie en (3) die betrokke funksie wel slegs met betrekking tot die lede van een betrokke groep uitgeoefen kan word, is daar geen rede waarom dié bevoegdhede nié op versoek aan 'n betrokke gemeenskapsowerheid oorgedra kan word nie. Die bereidwilligheid van die Estlandse regering om die beheer oor maatskaplike welsyn op versoek aan die kulturele selfregerings oor te dra ten spyte daarvan dat dit geag is 'n gemeenskaplike aangeleentheid te wees, is so 'n voorbeeld. In dieselfde trant kan die Belgiese regering se oordrag van sekere gesondheids- en welsynsbevoegdhede aan die verskillende gemeenskapsrade op hul versoek genoem word.

'n Tweede argument ten gunste van die beheer oor sekere sogenaamde gemeenskaplike funksies deur afsonderlike gemeenskapsowerhede is dat so 'n ruimer

mate van gemeenskapsoutonomie juis potenssiële konflik in die samelewing voortspruitend uit die interaksie tussen lede van verskillende groepe in die daaglikse omgang kan verhoed. Dit is onder andere een van die beginsels onderliggend aan die praktyke om afsonderlike dienste en fasiliteite vir verskillende etniese groepe in al die behandelde gevallestudies beskikbaar te stel. Daar is egter twee belangrike verskille tussen Suid-Afrika en die res van die gevalle.

Eerstens is daar nie sprake van ongelykheid van dienste of fasiliteite in byvoorbeeld die Belgiese geval nie terwyl dit wel in Suid-Afrika die posisie is (byvoorbeeld gesondheids-, welsyns-, vervoer-, polisiebeskerming en ander dienste); en

tweedens is die beheer oor hierdie dienste deur al die ander regerings onderhewig gestel aan vrywillige besluite daaroor deur die onderskeie gemeenskapsowerhede. Hulle hoef dus nie beheer daaroor te aanvaar het as hul dit nie wou doen nie terwyl die gemeenskapsrade in Suid-Afrika nié voor so 'n keuse gestel is nie en teen wil en dank hierdie bevoegdhede moes oorneem.

Indien die voorbehoude wat hierbo genoem is nagekom word, is daar weer eens in beginsel geen rede waarom uitvoerende en wetgewende bevoegdhede ten opsigte van sogenaamde gemeenskaplike belange nie deur gemeenskapsowerhede uitgeoefen kan word in 'n poging om potenssiële konflik tussen lede van verskillende groepe te vermy nie. Dit is trouens die primêre doelwit by die verlening van gemeenskapsoutonomie in die staatkunde. Soos hierbo genoem is dit egter baie selde en slegs in hoogs uitsonderlike gevalle dat daar in die hedendaagse samelewingsofset dwarsoor die wêreld aan hierdie vereistes voldoen sal kan word. In hoofstuk 8 word 'n oefening ten opsigte van Suid-Afrika onderneem om vas te stel welke sogenaamde gemeenskaplike belange tog aan die hand hiervan op 'n afsonderlike gemeenskapsvlak uitgeoefen kan word. Die resultaat is egter nie baie bemoedigend nie.

Die twee vernaamste probleme wat voorkom by pogings tot uitbreiding van die kategorie van afsonderlike gemeenskapsbevoegdhede ten koste van die kategorie gemeenskaplike bevoegdhede kan soos volg saamgevat word.

1) Praktiese onuitvoerbaarheid

Owerheidsfunksies wat 'n kulturele inhoud het kan geredelik as afsonderlike gemeenskapsfunksies geklassifiseer word aangesien hulle gewoonlik

gemeenskaps- of groepsgebonde en nie soseer gebieds- of geografies gebonde is nie. Daarenteen is owerheidsfunksies wat hoofsaaklik 'n gewone administratief regulerende of sosio-ekonomiese inhoud het gewoonlik van gemeenskaplike belang vir almal, kultureel neutraal en/of tot 'n baie groot mate gebiedsgebonde soos hierbo verduidelik is. In situasies waar spesifieke groepe op 'n homogene wyse geografies gekonsentreer is, behoort dit nie problematies te wees om 'n groter mate van outonomie aan so 'n groep op 'n geografiese grondslag (federalisme of geografiese desentralisasie van bevoegdhede) toe te staan nie. In situasies wat egter die tegniek van gemeenskapsoutonomie noodsaak, met ander woorde waar die lede van een of meer betrokke groepe so wyd verspreid tussen ander groepe woon dat doeltreffende beheer oor die uitoefening van sulke gebiedsgebonde funksies nie op 'n afsonderlike gemeenskapsgrondslag kan geskied nie, is daar geen ander keuse as om die spesifieke funksies deur 'n sentrale, gemeenskaplike owerheidsorgaan en deur middel van 'n gewone geografiese regsbevoegdheid ten opsigte van alle inwoners in 'n sekere gebied te laat uitoefen nie. In so 'n situasie is die uitbreiding van gemeenskapsfunksies prakties onuitvoerbaar en is dit gewoonlik net nie moontlik om so 'n absoluut kunsmatige skeiding van funksies in die praktyk doeltreffend te laat funksioneer nie. Twee voorbeelde is hier gepas. In Cyprus het die Turkse Cypriote se pogings om die vyf grootste bestaande gemeenskaplike munisipaliteite elk in twee te verdeel misluk. Die mislukking hiervan word deur die meeste waarnemers aan die Griekse Cypriote se weerstand daarteen gewyt dog selfs nadat die Turkse Cypriote sake in eie hande geneem het en die skeiding op eie inisiatief probeer deurvoer het, het dit steeds misluk. Een van die belangrikste onderliggende redes hiervoor was die feit dat plaaslike bestuursfunksies tot op daardie stadium op 'n gemeenskaplike grondslag uitgeoefen is en dit agterna in die praktyk letterlik onmoontlik was om die funksies op 'n etniese grondslag te skei (Stravrinides 1975:48a).

Presies dieselfde het in Suid-Afrika gebeur toe plaaslike bestuur wat tot 1964 ten opsigte van onder andere die Kleurling- en Blanke bevolkingsgroepe deur provinsiale rade uitgeoefen is deur bepalinge van die Wet op die Verteenwoordigende Kleurlingraad, 1964 (art 27(6)(a)) ten opsigte van Kleurlinge aan die VKR oorgedra is (sien 7.2.6 hierbo). Die praktiese onuitvoerbaarheid van die verskuiwing was een van die inherente gebreke in die stelsel van primitiewe gemeenskapsoutonomie wat in Suid-Afrika ontstaan het (Theron 1976: 425).

Hierdie praktiese onuitvoerbaarheid van die oordrag van gemeenskaplike bevoegdhede aan gemeenskapsowerhede onder sekere omstandighede is 'n natuurlike en

evolusionêre maatstaf waarvolgens die onderskeid tussen die twee tipes bevoegdhede in die praktyk vasgestel kan word volgens die mate van sukses waarmee hul deur gemeenskaplike of afsonderlike gemeenskapsowerhede toegepas word. Sekere bevoegdhede (soos welsyn) is byvoorbeeld suksesvol in een situasie as gemeenskaplik (Estland) en in 'n ander situasie as 'n afsonderlike gemeenskapsfunksie beskou (België, Cyprus, Suid-Afrika, kahals en millets). Hieruit blyk duidelik dat geen vaste of objektiewe maatstaf vir die onderskeid tussen afsonderlike en gemeenskaplike owerheidsfunksies bestaan nie. Hierdie onderskeid is dinamies en vloeibaar en kan verskil van situasie tot situasie afhangende van die besondere eienskappe van en vraagstukke in die betrokke samelewing. Die enigste riglyn wat in dié verband geformuleer kan word, is dat meer afsonderlike gemeenskapsbelange geïdentifiseer kan word in situasies waar die betrokke gemeenskappe in homogeen geografiese konsentrasies woonagtig is as in situasies waar hulle verspreid tussen lede van ander gemeenskappe in die staat voorkom. In laasgenoemde geval sal sommige andersins uitvoerbare owerheidsfunksies prakties onuitvoerbaar wees.

2) Disintegrasie van die politieke stelsel

Die tweede probleem wat ontstaan by pogings om die tegniëk van gemeenskapsoutonomie na meer terreine as die kulturele en opvoedkundige uit te brei, is dié van 'n toenemende disintegrasie van die legitimititeit en eenheid van die politieke stelsel. Die ervaring van die Turkse Ryk met sy millet-stelsel, Cyprus se kommunale kamers en die ou kultuurade (nou gemeenskapsrade) in België is almal voorbeelde van hierdie probleem. In al bogenoemde gevalle het die stelsel van gemeenskapsoutonomie wat toegepas is 'n sterk geografiese inhoud gehad (in Cyprus was die geografiese grondslag van die stelsel geleë in die strewes en aspirasies van die Turkse Cypriote in die rigting van partisie op die eiland) en het die toekenning van redelik wye outonomie aan die onderskeie minderheidsgroepe as stimuli vir latente subnasionalistiese sentimente by die groepe gedien, waardeur die lojaliteit en steun van hierdie groepe aan die sentrale politieke stelsel ondermyn is. Gevolglik was daar onvoldoende samebindende (sentripetale) kragte in die Ottomaanse Ryk om die toenemende fragmenterende (sentrifugale) kragte in die betrokke samelewing teen te werk en het die ryk verbrokkel (sien die bespreking hiervan in afdeling 4.5). Dieselfde het in Cyprus gebeur en is aan't gebeur in België waar die sentrale owerheid buitendien nooit op 'n groot mate van legitimititeit by enige van die twee hoofgroepe kon aanspraak maak nie.

Hierdie probleem kom net ter sprake in gevalle waar die minderhede wat betrokke is vrywillige minderhede ("minorities by will") is. By gedwonge minderhede ("minorities by force") is dit geen probleem nie aangesien die toestemming van beide die minderheidsgroep en die owerhede enersyds 'n voorvereiste is vir die suksesvolle verlening van gemeenskapsoutonomie en die sentripetale kragte in so 'n situasie andersyds normaalweg veel sterker is as die sentrifugale kragte.

Om te verhoed dat gemeenskapsoutonomie tot die disintegrasie van die politieke stelsel lei (veral waar minderhede geografies gekonsentreer is), is dit dus aangewese dat die gemeenskaplike belange in die samelewing 'n samebindende faktor bly en dat slegs voldoende afsonderlike gemeenskapsbevoegdhede aan gemeenskapsowerhede oorgedra word om die aspirasies van die betrokke groep tot selfbeskikking te bevredig sonder om die stabiliteit en eenheid van die stelsel in die gevaar te stel (vgl die jongste ontwikkelinge in Kanada met betrekking tot Quebec en Alberta se dreigemente om van die Kanadese federasie af te stig indien hul nie meer outonomie verkry nie - Rand Daily Mail 18.2.1981).

Samevattend kan die posisie met betrekking tot die identifisering van gemeenskaplike belange in die samelewing soos volg geformuleer word.

1. Daar bestaan geen vaste, objektiewe maatstaf(we) vir die onderskeid tussen afsonderlike en gemeenskaplike belange in die samelewing nie.
2. Hierdie indeling is vloeibaar en hang hoofsaaklik af van utilitêre faktore soos
 - die verspreidingspatroon van die bevolking in die staat;
 - die omvang en intensiteit van die eise om selfbeskikking van minderheidsgroepe;
 - die praktiese haalbaarheid van outonomie met betrekking tot sekere belangeterreine;
 - die stabiliteit van die politieke stelsel insluitend die legitimiteit van die sentrale owerheid;
 - vraagstukke en strydpunte wat tussen groepe in die samelewing ontwikkel.

3. Normaalweg kan alle belangeterreine wat nie ooglopend groepsgebonde is nie maar wel gebiedsgebonde of persoonsgebonde is, as gemeenskaplike belange beskou word. Dit sluit gewoonlik alle funksionele werksaamhede van die owerheid in met die uitsondering van kulturele en opvoedkundige aangeleenthede.
4. Onder sekere omstandighede kan afsonderlike gemeenskapsbelange ander samelewingsterreine ook insluit, dog die implementeringsprobleme hieraan verbonde maak dit onwaarskynlik dat gemeenskapsoutonomie suksesvol ten opsigte van sulke aangeleenthede uitgeoefen kan word in situasies waar die lede van die betrokke groep nie in homogene geografiese konsentrasies saamgetrek is nie.
5. In hoofstuk 8 word hierdie riglyne op die Suid-Afrikaanse situasie toegepas.

7.4 BESLEGTING VAN BEVOEGDHEIDSKONFLIKTE

Die feit dat die gemeenskaplike en afsonderlike gemeenskapsbelangeterreine nie staties en onveranderlik van mekaar afgebaken kan word nie maar dat die een deur 'n ewolusieproses in die samelewing kan oorgaan in die ander en dat sekere belangeterreine elemente van sowel gemeenskaplikheid as afsonderlikheid kan bevat, bring mee dat daar met die moontlikheid van konflikte tussen gemeenskaplike en gemeenskapsowerhede met betrekking tot oorskryding van hul onderskeie bevoegdhede rekening gehou sal moet word (byvoorbeeld hoe wyd of hoe eng behoort "kultuur" geïnterpreteer te word). Selfs binne federale stelsels kom baie konflikte hieroor voor (sien onder andere Time Magazine 9.2.81). In ooreenstemming met die tradisionele beskouinge oor die verdeling van owerheidswerksaamhede in die demokratiese staat kan so 'n bevoegdheidskonflik op drie verskillende wyses voorkom of besleg word, naamlik op wetgewende, uitvoerende en regsprekende owerheidsvlakke. Die vernaamste moontlikhede vir konflikbeslegting word kortliks uiteengesit met toeligting deur voorbeelde hoofsaaklik uit die behandelde gevallestudies.

7.4.1 Wetgewende Gesag

Die wetgewende gesag is seker die belangrikste konflikvoorkomende orgaan in dié verband aangesien dit deur die korrekte statutêre formulering van bevoegdhede en die voorsiening van statutêre middele tot konflikbeslegting

die finale seggenskap oor dié saak kan behou. Die belangrikste tegnieke van bevoegdheidsverdeling wat by die toekenning van bevoegdhede in gedagte gehou behoort te word, is die volgende (sien oor die algemeen Neels 1980 en Craenen 1980).

7.4.1.1 Uitdruklike bevoegdhede

Bevoegdhede kan en behoort op 'n ondubbelsinnige en duidelike wyse aan 'n spesifieke orgaan opgedra te word. Indien sekere aspekte van die bevoegdheidsterrein vir 'n ander orgaan of owerheidsvlak voorbehou word, behoort dit uitdruklik so gestel te word (vgl die verdeling van bevoegdhede in België tussen die Gemeenskapsrade, Gewestrade en sentrale owerheid in afdelings 7.2.5.1-3 hierbo en Pritchett 1962:200 ev). Dit mag soms politïes wenslik wees om bevoegdhede vaag te formuleer dog so iets skep gewoonlik groot interpretasieprobleme en lei tot onsekerheid en die ondoeltreffende werkverrigting van wetgewende owerheidsorgane.

7.4.1.2 Geïmpliseerde bevoegdhede

Aangesien dit onmoontlik is om altyd 'n uitdruklike numerus clausus van bevoegdhede te formuleer behoort uitdruklik voorsiening gemaak te word daarvoor dat geïmpliseerde bevoegdhede wat noodsaaklik vir die uitoefening van ander bevoegdhede is aan 'n spesifieke orgaan toekom (sien byvoorbeeld Rimanque 1980, Becue en ander 1980 en Mast 1975:38 ten opsigte van België en Abel 1973:10 ten opsigte van Kanada).

7.4.1.3 Eksklusiewe bevoegdhede

Bevoegdhede wat volledig slegs aan sekere organe opgedra word behoort as sodanig beskryf te word met doelbewuste uitsluiting van ander organe wat moontlik ook oor aspekte van die terrein(e) jurisdiksie kan uitoefen (Pritchett 1962:200 met betrekking tot die bevoegdheidsverdeling in die VSA tussen die state en die federale regering en Pepin en Roberts 1979(3): 89 met betrekking tot Kanada).

7.4.1.4 Residuele bevoegdhede

Net soos die uitdruklike voorsiening van geïmpliseerde bevoegdhede vele interpretasieprobleme kan uitskakel, kan die uitdruklike voorsiening van residuele bevoegdhede die moontlikheid van konflik tussen owerheidsorgane vermy (Senelle en ander 1980). Dit is 'n tegniek van bevoegdheidsverdeling wat veral onontbeerlik is vir die doeltreffende funksionering van federale politieke stelsels (La Ponce 1960:70). Hierdie kategorie van bevoegdhede

behels 'n breë, algemene kategorie waarvoor nie uitdruklik of geïmpliseerd voorsiening gemaak is nie (sien ook Alen 1978:48 ev). Residuele bevoegdhede behoort aan gemeenskaplike owerheidsorgane toegeken te word in die lig van die probleme met die uitbreiding van afsonderlike gemeenskapsbelange wat in die vorige afdeling bespreek is. In federale stelsels word dit aan die federale owerheidsorgane of aan die deelstate of aan albei toegeken, afhangende van watter stelsel ter sprake is (Alen 1978:48).

7.4.1.5 Konkurrente bevoegdhede

In gevalle waar dit nie doelmatig is om sekere bevoegdhede slegs aan die een of die ander owerheidsorgaan toe te wys nie kan van die tegniek van konkurrente bevoegdhede gebruik gemaak word. Dit hou in dat sowel gemeenskaplike as gemeenskapsorgane (gesamentlik en afsonderlik) beheer oor 'n bepaalde saak sal verkry (in federale stelsels sowel die federale en deelstaatowerhede. Sien Pritchett 1962:200 ten opsigte van die VSA en Abel 1973:23 ev ten opsigte van Kanada). In so 'n geval word gewoonlik egter gestipuleer dat die ondergeskikte orgaan se wetgewing oor die onderwerp nie teenstrydig met bestaande wetgewing van die hoër orgaan oor dieselfde onderwerp mag wees nie om sodoende 'n mate van sekerheid oor die regsposisie te verkry (vgl Abel 1973:24 in dié verband). Met betrekking tot die tegniek van gemeenskapsoutonomie sal sulke bevoegdhede hoofsaaklik by grensgevalle tussen gemeenskaplike en afsonderlike gemeenskapsbevoegdhede ter sprake kom. Aangesien dit gewoonlik gevalle sal wees waarby die belange van meer as een gemeenskap moontlik betrokke kan wees, behoort die gesagsoorwig waarskynlik die gemeenskaplike owerhede toe te kom. So 'n situasie kan egter ook ad hoc met betrekking tot elke geval wat opduik gereël word.

7.4.1.6 Beleids- of beginselbevoegdhede teenoor implementeringsbevoegdhede

Hierdie tegniek van bevoegdheidsverdeling is 'n spesifieke voorbeeld van konkurrente bevoegdhede. Sekere (gewoonlik hoër) organe behou die beleidsbevoegdheid ten opsigte van sekere sake terwyl ander (gewoonlik laer) organe volledige beheer oor die implementering van daardie besluite verkry (vgl byvoorbeeld gesondheid en welsyn in België soos in afdeling 7.2.5.2 hierbo uiteengesit asook Alen 1978:50 ev met betrekking tot sulke voorbeelde in onder andere Brasilië, Oostenryk en Wes-Duitsland).

7.4.1.7 Verstekbevoegdhede

'n Ander tegniek om potensiële konflik tussen owerheidsliggame te ontloot is om verstekbevoegdhede aan die een of ander toe te ken. Hiervolgens

kan owerheidsorgaan A 'n situasie reguleer slegs indien owerheidsorgaan B in ooreenstemming met sekere vereistes wat van geval tot geval vasgestel word in gebreke gebly het om dit te doen (sien Alen 1978:51 ten opsigte van voorbeelde in die federale grondwette van Oostenryk, Wes-Duitsland, Nigerië ensovoorts). Op hierdie wyse kan owerheidsorgane wat onwillig blyk te wees om sekere reëlins te tref gedwing word om dit te doen ten einde die inisiatief oor die betrokke saak te behou.

7.4.1.8 Advies ten opsigte van bevoegdheidsoorskryding

Wetgewende organe kan formeel of informeel deskundige advies inwin by 'n verskeidenheid van instansies (vgl die Afdeling Wetgewing van die Belgiese Raad van State).

7.4.1.9 Onderhandeling oor en wysiging van bevoegdheidsverdeling

Aanvullend tot hierdie tegnieke van bevoegdheidsverdeling kan die wetgewende gesag ook sekere instrumente op wetgewende, uitvoerende of regsprekende vlak daarstel om konflik wat wel ontstaan ten spyte van bogenoemde voorsorgmaatreëls te probeer besleg. So kan op wetgewende vlak in die grondwet voorsiening vir die wysiging van 'n bevoegdheidsverdeling wat nie aan die behoeftes voldoen nie, gemaak word. Alen wys op verskillende voorbeelde in dié verband in grondwette dwarsoor die wêreld (1978:49). Uit die aard van die saak behoort dit gepaard te gaan met informele of geïnstitusionaliseerde onderhandelinge tussen al die betrokke partye tot die konflik om 'n doeltreffende en so wyd moontlik aanvaarbare oplossing te probeer vind. Die Belgiese Oorlegkomitee is 'n interessante voorbeeld om in gedagte te hou.

Die Oorlegkomitee is 'n belangrike nuwe instelling in die Belgiese staatkunde wat eers gedurende die 1980-grondwetwysigings in die lewe geroep is (sien art 31-33, gewone wet tot hervorming der instellings 9.9.1980 gelees met arts 3(3) en 3(4), gekoördineerde wette op die Raad van State, 12.1.1973 soos gewysig). In sy finale vorm sal die komitee saamgestel word deur 4 Vlaamse en 4 Franse lede bestaande uit die Eerste Minister en 3 Kabinetslede, die voorsitter en een lid van die Vlaamse Eksekutief en die voorsitters van onderskeidelik die Franse Gemeenskapsraad en die Waalse Gewestraad (art 31, gewone wet).

Die komitee is 'n staande onderhandelingsliggaam wat ten doel het die formulering van voorstelle om bevoegdheidskonflikte tussen die verskillende wetgewende organe of belangekonflikte tussen die verskillende gemeenskappe uit die weg te ruim. Die Afdeling Wetgewing van die Raad van State (sien 7.4.3.2 hieronder), die Kamer, Senaat, Gemeenskaps- of Gewestrade, Kabinet of onderskeie eksekutiewe kan so 'n konflik volgens voorgeskrewe prosedure by die komitee aanhangig maak. Die komitee besluit dan binne 'n voorgeskrewe tyd eenparig ("volgens de procedure van de consensus") oor 'n oplossing vir die probleem en adviseer die betrokke wetgewende- en/of uitvoerende instansies dienooreenkomstig (art 3(4), gekoördineerde wette soos gewysig). Indien die komitee in gebreke bly om konsensus oor 'n saak te bereik, adviseer die parlement die komitee en moet die komitee dan binne nog dertig dae konsensus oor die saak bereik (art 32(1), gewone wet van 9.9.80).

'n Ander tipe onderhandelingsliggaam wat in die praktyk 'n doeltreffende konflikbeslegtingsliggaam blyk te wees is die Amerikaanse stelsel van "joint committees" tussen die Senaat en die Huis van Verteenwoordigers om konflik met betrekking tot die inhoud van wetgewing wat aanvaar is uit die weg te ruim. Hier is egter nie sprake van bevoegdheidsoorskryding by die werksaamhede van dié liggaam nie en daarom word dit bloot genoem.

7.4.2 Uitvoerende Gesag

Die rol van die uitvoerende gesag by die beslegting van bevoegdheidskonflikte tussen owerheidsorgane is nie so belangrik as wat die rolle van die wetgewende en regsprekende vertakings van die owerheid normaalweg is nie omdat daar nie soveel finaliteit aan sy optredes kleef nie. Nogtans kan daar in wetgewing vir die daarstelling van verskeie instrumente om konflik te probeer vermy of te besleg voorsiening gemaak word. Die belangrikste instrumente van dié aard is die volgende.

7.4.2.1 Delegasie van ondergeskikte wetgewende bevoegdhede aan die uitvoerende gesag

Deur die delegering van byvoorbeeld regulasiebevoegdhede aan ministers of senior beamptes in die staatsadministrasie kan die implementering van bevoegdhede wat aan die verskillende owerheidsorgane toegeken is van tyd tot tyd gewysig of duideliker geformuleer word. Dit kan daartoe bydra dat die gevaar van 'n oorskryding van toegekende bevoegdhede by die uitvoering van beleid verminder word (Wiechers 1973:52).

7.4.2.2 Vaste administratiewe prosedures

Standaard vasgestelde prosedures wat deur die beamptes van die onderskeie owerheidsorgane nagekom moet word by die uitoefening van hul bevoegdhede kan ook potensiële konflik in dié verband vermy. So kan oorlegpleging tussen die organe of die verspreiding van inligtingsdokumente met betrekking tot voorgenome optredes vereis word. Hierdie prosedures kan deur die uitvoerende gesag self formuleer word of dit kan in wetgewing vervat word (vgl die Administrative Procedure Act in die VSA en die opmerkings van Jaffe 1956).

7.4.2.3 Spesiale administratiewe adviesliggame

Spesiale administratiewe adviesorgane kan ingestel word om die uitvoerende gesag van advies te bedien oor besluite en werksaamhede op uitvoerende vlak (vgl die addisionele bevoegdheid van die Afdeling Administrasie van die Belgiese Raad van State hieronder). Dié advies kan ook op 'n informele of nie-amptelike wyse ingewin word.

7.4.2.4 Spesiale administratiewe konflikbeslegtingsliggame

Indien bevoegdheidskonflikte tussen owerheidsorgane wel voorkom ten spyte van bogenoemde voorsorgmaatreëls kan spesiale konflikbeslegtingsinstansies soos die volgende daargestel word om die probleem te probeer oplos:

- komitees of kommissies van ondersoek;
- 'n ombudsman;
- arbitrasierade (vgl die kahal- en millet-stelsels);
- administratiewe tribunale; of
- ander soortgelyke instansies wat dieselfde funksie kan vervul.

Hierdie konflikbeslegtingsliggame kan oor 'n adviserende of finale besluitnemingsbevoegdheid met betrekking tot die geskil beskik. Arbitrasierade en tribunale neem gewoonlik finale besluite terwyl die ander instansies slegs aanbevelings oor die oplossing van dispute aan die wetgewende of die uitvoerende gesag doen, welke instansie dan die finale besluit daaroor neem. Aangesien verskillende wetgewende en/of uitvoerende organe egter in 'n federale stelsel of stelsel waar 'n vorm van gemeenskapsoutonomie toegepas word, aangetref kan word, is dit nie

wenslik dat een van hierdie liggame die finale besluit oor bevoegdheidsafbakening verkry nie. Dit behoort verkieslik besleg te word deur gesamentlike onderhandeling tussen die verskillende betrokke partye (sien die Belgiese Oorlegkomitee wat hierbo handel is) of deur 'n onafhanklike orgaan soos 'n arbiter, tribunaal of 'n regsprekende liggaam.

7.4.3 Regsprekende Gesag

Die beslegting van konflik deur 'n regsprekende orgaan is die mees algemeen voorkomende tegniek van konflikbeslegting wat in die staatkunde aangetref word. Die primêre doel van die drieledige verdeling van owerheidsgesag is juis dat die regsprekende vertakking van die owerheid 'n kontrolefunksie oor die funksionering van die wetgewende en die uitvoerende owerheidsorgane sal uitoefen. Dit is daarom dan ook die mees voor-die-handliggende instansie om dispute oor die verdeling van owerheidsbevoegdhede te besleg. Twee tipes regsprekende instansies kan vir hierdie doel onderskei word, naamlik die gewone burgerlike howe of spesiale konstitusionele regsprekende organe.

7.4.3.1 Gewone howe

Die beslegting van bevoegdheidskonflikte tussen owerheidsorgane is sowel 'n staatsregtelike as 'n administratiefregtelike aangeleentheid. In die ontwikkelingsgang van die Administratiefreg het daar egter veral in Anglo-Saksiese regstelsels 'n weerstand ontwikkel teen die instelling van "spesiale" howe om sekere aangeleenthede waarby owerheidsorgane of -amptenare betrokke was te besleg (sien Wiechers 1973:12 ev). Hierdie weerstand het daartoe gelei dat sulke dispute primêr deur die gewone burgerlike howe volgens gewone regsbeginsele beslis is. Dit is byvoorbeeld vandag nog die posisie in Brittanje, sekere Statebondslende en die VSA, waar daar slegs by wyse van uitsondering spesiale howe bestaan om hierdie dispute te besleg.

7.4.3.2 Spesiale konstitusionele regsprekende organe

In die gevallestudies in gemeenskapsoutonomie wat in hoofstuk 4 uiteengesit is, is melding gemaak van die arbitrasierade in die kahal- en millet-stelsels asook van die konstitusionele hof op Cyprus. Laasgenoemde was 'n voorbeeld van so 'n spesiale regsprekende instansie

om bevoegdheidsdispute tussen Grieks- en Turks-Cypriotiese owerheidsorgane uit die weg te ruim. Die funksionering daarvan is ook kortliks uiteengesit.

'n Ander voorbeeld wat hierbo nog net genoem is, is die sogenaamde Raad van State wat vir hierdie doel in België bestaan. Die struktuur en funksionering hiervan is veral op die lees van die Franse Conseil d'Etat geskoei (sien Garner en Brown 1967, Lambotte 1970 en Mast 1977:486) en word hier kortliks bespreek.

Die Belgiese Raad van State

Soos met die verdeling van owerheidswerksaamhede op 'n gemeenskapsgrondslag die geval is, is die Belge ook reeds ver gevorder met die beslegting van belangekonflikte tussen die onderskeie gemeenskappe en kan dit nuttig wees om hiervan kennis te neem (sien ook Vermeulen 1980 en Van Orshoven 1978). Die Belgiese Raad van State is in 1946 ingestel na aanleiding van die sukses van sy Franse eweknie. Die struktuur en funksionering van die liggaam is egter gewysig om by die plaaslike omstandighede in België aan te pas (Mast 1977:481). Huidiglik word die samestelling en werksaamhede van die Raad gereël deur 'n reeks wette op die Raad van State (gekoördineer op 12 Januarie 1973) en het die gewone wet tot hervorming der instellings (van 9 Augustus 1980) sekere bepalinge met betrekking tot die Raad van State in ooreenstemming met die jongste grondwetwysigings in dieselfde wet aangebring asook voorsiening gemaak vir die instelling van bogenoemde oorlegkomitee wat 'n belangrike beraadslagende funksie by bevoegdheidsdispute sal vervul.

Die Raad van State bestaan uit agtien lewenslange Vlaamse of Franse lede wat almal regsgeleerdes is en deur die Koning benoem word uit lyste wat die Kamer en Senaat aan hom voorlê (art 70, wette op die Raad van State soos gekoördineer op 12.1.1973). Hierdie persone is almal hooggeagte senior regspraktisyns en akademici met prof André Mast, hoogleraar in Staatsreg aan die Rijksuniversiteit van Gent as lewenslange eerste voorsitter. Lidmaatskap van die Raad is onverenigbaar met ander besoldigde openbare ampte (arts 107-110, gekoördineerde wette). Behalwe hierdie lede bestaan daar ook 'n sogenaamde Auditoraat van ongeveer 40 senior benoemde amptenare. Hierdie persone is voltydse navorsers en regsdeskundige adviseurs vir die lede van die Raad. Hulle beskik egter oor geen beslissingsgesag nie. Minstens die helfte van die lede van die Raad word uit die Auditoraat benoem (Mast 1977:483-4). Die administratiewe werk van die Raad en Auditoraat word deur 'n sogenaamde Coördinatiebureau, beman deur administratiewe en sekretariële personeel, behartig (art 69, gekoördineerde wette).

Die Raad is vir doeleindes van sy werksaamhede in drie funksionele afdelings verdeel. Hulle is die Afdelings Wetgewing, Administrasie en Bevoegdheidskonflikte.

Afdeling Wetgewing

Hierdie vertakking van die Raad van State verleen slegs beredeneerde advies ten opsigte van konsepwetgewing of -dekrete wat deur die verskillende uitvoerende gesagte asook die voorsitters van die Kamer, Senaat, Gemeenskaps- of Gewestraade aan hom voorgelê is (art 2 & 3, gekoördineerde wette, soos gewysig). Die wetgewende instansies is verplig om so 'n konsepwet of -dekreet vir advies voor te lê indien een derde van die lede van die betrokke liggaam dit versoek of indien die meerderheid van die lede van een van die taalgroepe in die Kamer of Senaat dit sou versoek. Die onderskeie uitvoerende gesagte moet alle konsepwetgewing voorlê (art 2, gekoördineerde wette, soos gewysig). Indien die uitvoerende gesag van die sentrale regering, 'n Gemeenskaps- of Gewestraad sodanige advies verlang, word die adviessaam met die regering/eksekutief se antwoord daarop in die vorm van verklarende notas aan die konsepwetgewing geheg vir verspreiding aan die verskillende wetgewende organe en die Koning (art 3, gekoördineerde wette, soos gewysig). Hierdie diens aan die wetgewende en uitvoerende organe is suiwer adviserend van aard dog Mast beweert dat in die meeste gevalle op die advies ag geslaan word (1975:194). Die inhoud van hierdie adviese is dikwels regstegnies en grammatikaal van aard, dog potensiële probleme of bevoegdheidsoorskrydings word op hierdie wyse geïdentifiseer en verwys na die Oorlegkomitee wat hierbo by die bespreking van wetgewende tegnieke van konflikbeslegting ter sprake was.

Die Eerste Minister en die voorsitters van die verskillende eksekutiewe kan die Afdeling Wetgewing ook versoek om konsepwette, -dekrete, -regulasies of wysigings daaraan vir hulle op te stel (art 6, gekoördineerde wette, soos gewysig).

Afdeling Administrasie

Hierdie vertakking van die Raad vorm 'n administratiewe regbank wat bindende en finale uitsprake (arreste) doen oor die geldigheid al dan nie van die optredes van uitvoerende beamptes en amptenare in die verskillende vertakkinge van die Belgiese staatsadministrasie (art 14, gekoördineerde wette, soos gewysig). Administratiewe optredes word nietig verklaar as gevolg van bevoegdheidsoorskryding, nie-nakoming van voorskrifte, mala fides motiewe, mags-

afwending, ensovoorts van administratiewe beamptes (Mast 1977:489 ev). Die uitwerking van so 'n vernietigende arres van die Afdeling Administrasie van die Raad van State is dat die handeling terugwerkend nietig verklaar word en geag word nooit plaas te gevind het nie (Mast 1977:533-4). Die parlement kan egter so 'n ongeldige optrede ex post facto ratifiseer (Mast 1977:536).

Aanvullend tot hierdie administratiefregtelike funksie tree die Afdeling Administrasie ook as deskundige adviserende orgaan van die Kabinet en verskillende eksekutiewe op met betrekking tot nie-omstrede administratiewe aangeleenthede (arts 8 en 9, gekoördineerde wette, soos gewysig). Hulle is egter versigtig om nie op die terrein van die Afdeling Wetgewing te oortree nie en lewer dus nie op voorgenome wetgewing kommentaar nie dog slegs op voorgenome uitvoerende handeling (Mast 1977:549).

Afdeling Bevoegdheidskonflikte

Hierdie afdeling werk nou met die Afdeling Wetgewing saam. Laasgenoemde se adviserende funksie is om bevoegdheidskonflikte te probeer voorkom deur alle ontwerpwetgewing van die verskillende wetgewende organe ter insae te kry en daaroor te adviseer. Indien daar egter nie op hierdie advies gereageer word nie kan die Raad van State niks daaraan doen nie. Die Afdeling Bevoegdheidskonflikte kan egter bindende regelingsarreste (uitsprake) lewer oor beweerde gevalle van bevoegdheidskonflikte tussen wet en dekreet of tussen dekreete onderling wat deur die Kabinet, 'n eksekutief of 'n ondergeskikte hof vir beslissing daarheen verwys word (arts 17, 18, 37 en 38, gekoördineerde wette, soos gewysig). Die Kabinet of eksekutiewe van die Gemeenskaps- en Gewestrade verwys potensiële bevoegdheidskonflikte na die Raad terwyl die houe bestaande konflikte wat die subjektiewe regte van persone raak vir beslissings na die Raad verwys (Mast 1975:199 ev). Indien so 'n bestaande konflik egter die eerste keer in die hoogste hof, die Hof van Kassasie (Appèlhof), ter sprake kom, beslis dié hof self daaroor en sy uitspraak beskik oor dieselfde geldingskrag as dié van die Afdeling Bevoegdheidskonflikte van die Raad van State (art 45, gekoördineerde wette, soos gewysig).

Die uitsprake van die Raad en die Hof van Kassasie ten opsigte van bevoegdheidskonflikte het die krag van wetgewing indien dit nie binne 90 dae nadat dit oorgedra is aan die voorsitters van die verskillende betrokke wetgewende en uitvoerende organe, deur die Parlement nietig verklaar is deur middel van

'n kennisgewing in die Belgiese Staatsblad nie (arts 40 en 45, gekoördineerde wette, soos gewysig). Aanvullend hiertoe moet die Koning (deur die Kabinet en/of eksekutiewe van die Gemeenskaps- en/of Gewestrade) ontwerpwetgewing by die betrokke wetgewende organe indien wat die uitspraak wysig of bevestig (arts 45 en 46, gekoördineerde wette, soos gewysig).

Die sentrale parlement behou dus hier vir 'n beperkte tydsduur die finale seggenskap om die uitspraak van die Raad of Hof van Kassasie te wysig. Aangesien die parlement (soos die Amerikaanse Kongres) dwarsdeur die jaar vergader, is hierdie tydsbeperking nie baie problematies nie. Die gebruik van 'n verstekbevoegdheid op hierdie wyse is baie insiggewend. 'n Verdere belangrike eienskap van die Belgiese stelsel wat deur hierdie reëling geïllustreer word, is die feit dat die regsprekende gesag in België nie oor die reg beskik om die geldigheid van gewone wetgewing aan die grondwet te toets nie (Mast 1975:200 en 341-354). Hulle beskik slegs oor die bevoegdheid om uitsprake te doen oor konflikte tussen sentrale wetgewing en dekrete van die Gemeenskaps- of Gewestrade of tussen dekrete van die Gemeenskaps- en/of Gewestrade onderling (art 17, gekoördineerde wette, soos gewysig met betrekking tot die howe. Sien ook Mast 1975:341 ev en Daelman en ander 1977).

Die Raad van State vervul 'n nuttige funksie in die Belgiese opset as 'n spesiale konstitusionele regsprekende en -adviesorgaan om potensiële bevoegdheidskonflikte tussen wetgewende en administratiewe organe in België te probeer voorkom en bestaande dispute oor wetgewende en administratiewe oorskrydings van bevoegdhede te besleg.

7.4.4 Samevatting

Die dinamiese aard van gemeenskaps- en gemeenskaplike belange in die samelewing kan meebring dat dispute oor die verdeling van bevoegdhede tussen gemeenskaplike en gemeenskapsowerhede ontstaan. 'n Verskeidenheid van tegnieke ter voorkoming van potensiële en beslegting van bestaande bevoegdheidskonflikte kan op wetgewende, uitvoerende en regsprekende owerheidsvlakke aangewend word. Dit lyk wenslik dat al drie hierdie owerheidsvlakke by konflik voorkoming en -beslegting betrek word soos in België, die enigste moderne samelewing waar die tegniek van gemeenskapsoutonomie in die praktyk toegepas word. Dit wil voorkom of konflikbeslegting in België tot dusver

suksesvol was in teenstelling met Cyprus waar die gebrek aan welwillendheid en samewerking tot in die konstitusionele hof deurgesuur het. In die kahal- en millet-stelsels is arbitrasierade gebruik terwyl konflikbeslegting nooit in Estland ter sprake was nie. In Suid-Afrika is geen konkrete poging tot konflikbeslegting met betrekking tot die oorvleueling tussen die bevoegdhede van die Blanke provinsiale rade en die Verteenwoordigende Kleurlingraad ooit aangewend nie. Die VKR is bloot versoek om nie die potensiële bevoegdheidskonflik in 'n werklike bevoegdheidskonflik te omskep nie.

7.5 HERVERDELING VAN BEVOEGDHEDE IN KANADA

In Kanada word streng gesproke geen gemeenskapsoutonomie soos dit in hoofstuk 4 geformuleer is, toegepas nie. Die Kanadese politieke stelsel is 'n suiwer geografiese federasie. Konflik tussen die verskillende provinsies onderling, tussen die provinsies en die federale owerheid en tussen die Engelse en Franse bevolkingsgroepe in die land oor groter outonomie aan die provinsies en die verdeling van bevoegdhede tussen die verskillende owerheidsorgane is egter aan die toeneem.

In 1977 is 'n kommissie, die Task Force on Canadian Unity, aangestel om onder andere dié probleem te ondersoek. Die ondersoek is in 1979 voltooi en in hul aanbevelings kom belangrike gedagtes wat in situasies van gemeenskapsoutonomie ook toepassing vind na vore (sien Pepin en Robarts 1979). Die kommissie beveel naamlik 'n herstrukturering van die Kanadese politieke stelsel aan om tred te hou met veranderde omstandighede in Kanada. Die vernaamste doelwitte van hierdie herstrukturering is om 'n herdistribusie van bevoegdhede tussen die federale en provinsiale owerhede te weeg te bring waardeur die posisies van die provinsies teenoor die federale regering versterk sal word.

Hiervolgens stel die kommissie voor dat die primêre verantwoordelikheid van die federale owerheid tot die volgende sake beperk behoort te word:

- die versterking van 'n Kanadese identiteit;
- die beskerming en bevordering van die integriteit van Kanada;
- buitelandse betrekkinge;
- regulering van landswye ekonomiese en monetêre sake;
- daarstelling van toepaslike landswye standaarde; en

- die herverdeling van inkomste in Kanada (Pepin en Robarts 1979(3):125).

Die provinsiale regerings behoort volgens die kommissie verantwoordelikheid oor die volgende sake te aanvaar:

- die sosiale en kulturele welsyn en ontwikkeling van hul onderskeie gemeenskappe;
- streeks-ekonomiese ontwikkeling insluitend die benutting van natuurlike hulpbronne;
- eiendom en burgerregte (laasgenoemde sluit sowel individuele as "kollektiewe" regte in - Pepin en Robarts 1979(3):107); en
- beheer oor hul onderskeie gebiede (Pepin en Robarts 1979(3):125).

Die kommissie formuleer verder vyf oorwegings (maatstawwe) wat by hierdie voorgestelde bevoegdheidsverdeling in ag geneem behoort te word. Hulle is:

- 'n onderskeid tussen doelwitte met beleid (stabiliteit, wet en orde), instrumente van beleid (spesifieke maatreëls), voorwerpe van beleid (landbou, opvoeding) en die partye daarby betrokke;
- algemene en spesifieke belange (Pepin en Robarts 1979(3):88 ev);
- effektiwiteit, doeltreffendheid en responsiwiteit van die bevoegdheidsverdeling;
- algemene goedkeuring van die verdeling deur al die betrokke partye;
- kontinuiteit van die bestaande posisie; en
- algemene balansering tussen die verskillende owerhede se bevoegdhede (Pepin en Robarts 1979(3):88-90 en 126 ev).

Inaggenome hierdie verantwoordelikheidsterreine en maatstawwe behoort die volgende stappe volgens die kommissie by 'n bevoegdheidsverdeling in Kanada geneem te word:

- breë verantwoordelikheidsterreine vir owerheidsoptredes behoort eers geïdentifiseer te word (byvoorbeeld buitelandse aangeleenthede, verdediging, ekonomiese beleid, vervoer, kommunikasie, natuurlike hulpbronne, justisie en die handhawing van wet en orde, die status en regte van burgers, kultuur, gesondheid, welsyn, die habitat en die omgewing - Pepin en Robarts 1979(3):126);

- binne dié breë kategorieë behoort spesifieke relevante aangeleenthede dan saamgegroepeer te word. So kan die volgende sake onder kultuur ressorteer: taal, opvoeding, skole, universiteite, argiewe, navorsing, uitruilskemas, kopiereg, boeke, films, kuns, ontspanning, huwelike, egskending, eiendom en burgerregte;
- derdens behoort jurisdiksie met betrekking tot hierdie spesifieke sake aan een of meer owerhede toegeken te word aan die hand van bogenoemde maatstawwe. Jurisdiksie kan eksklusief of konkurrent wees dog laasgenoemde behoort sover moontlik vermy te word (Pepin en Robarts 1979(3):126). Residuele bevoegdhede behoort ook uitdruklik in die guns van die provinsies gereël te word en elke owerheid behoort oor sy eie finansieringsbevoegdheid te beskik (Pepin en Robarts 1979(3):92); en
- vierdens behoort hierdie bevoegdheidsverdeling in die grondwet verskans te word en behoort 'n spesiale konstitusionele hof bestaande uit al die lede van die Federale Hooggeregshof in Kanada bevoegdheids-geskille te besleg (Pepin en Robarts 1979(3):130).

Hierdie geografiese reëling in Kanada bevestig die tendense met betrekking tot die bevoegdheidsverdeling tussen gemeenskapsowerhede in die behandelde gevallestudies.

7.6 RIGLYNE VIR BEVOEGDHEIDSVERDELING

Die bespreking in hierdie hoofstuk van die bevoegdheidsprobleme van gemeenskaplike en gemeenskapsowerhede het enkele gevolgtrekkings hieroor na vore gebring wat as riglyne vir die ontwikkeling van 'n algemene model van gemeenskapsoutonomie in die staatkunde beskou kan word. Die vernaamste hiervan word vervolgens saamgevat.

- 1) Dit is moontlik om in beginsel en in die praktyk te onderskei tussen gemeenskaplike belange in die samelewing en die afsonderlike gemeenskapsbelange van onderskeibare etniese groepe in daardie samelewing.
- 2) Daar bestaan egter geen vaste, objektiewe maatstawwe vir die konkrete onderskeid tussen die afsonderlike gemeenskapsbelange van sekere groepe en die gemeenskaplike belange van alle inwoners in die samelewing nie.

3. Hierdie onderskeid is dinamies en vloeibaar en hang onder andere van veranderlikes soos die volgende af:
 - die verspreidingspatroon van die bevolking in die samelewing;
 - die praktiese uitvoerbaarheid en doeltreffendheid van gemeenskapsoutonomie met betrekking tot sekere belangeterreine;
 - die omvang en intensiteit van die eise om selfbeskikking van minderheidsgroepe in die samelewing;
 - die vraagstukke wat in strydpunte tussen sekere groepe in die samelewing ontwikkel;
 - die legitimiteit van die sentrale owerheid by die verskillende gemeenskappe in die samelewing; en
 - die stabiliteit van die politieke stelsel.
4. 'n Empiries vergelykende studie van verskillende stelsels van gemeenskapsoutonomie dui op die gevolgtrekking dat afsonderlike gemeenskapsowerhede normaalweg oor beperkte bevoegdheidsterreine beskik, dog dat die omvang van hul bevoegdheide ten opsigte van die enkele terreine onder hul jurisdiksie baie ruim is.
5. Afsonderlike gemeenskapsowerhede funksioneer optimaal ten opsigte van aangeleenthede wat hoofsaaklik groepsgebonde en nie gebiedsgebonde is nie, soos kulturele en opvoedkundige aangeleenthede.
6. Hierdie funksies van afsonderlike gemeenskapsowerhede kan suksesvol na enkele persoons- en gebiedsgebonde funksies uitgebrei word indien die betrokke gemeenskap geografies homogeen in die samelewing gekonsentreer is.
7. Die meeste owerheidsfunksies in die samelewing kan as gemeenskaplike funksies beskou word, omdat hulle nie spesifiek primêr groepsgebonde is nie maar wel persoons- of gebiedsgebonde belangeterreine omvat.
8. Hierdie gemeenskaplike funksies behels hoofsaaklik administratief regulerende en sosio-ekonomiese funksies.
9. Die dinamiese aard van afsonderlike gemeenskaps- en gemeenskaplike belange in die samelewing kan lei tot dispute oor die bevoegdheidsverdeling tussen verskillende owerheidsorgane.

10. Hierdie dispute kan op verskillende owerheidsvlakke voorkom of besleg word deur gebruikmaking van 'n verskeidenheid van tegnieke op wetgewende, uitvoerende en regsprekende vlak.
11. Een van die belangrike tegnieke is onderlinge oorlegpleging op gelyke grondslag tussen die betrokke partye oor die verdeling van bevoegdhede tussen gemeenskaplike en afsonderlike gemeenskapsowerhede.
12. By die verdeling van bevoegdheidsterreine tussen owerheidsvlakke behoort 'n onderskeid tussen die doelwitte, instrumente, voorwerpe en partye by beleid getref te word.
13. Jurisdiksioneel behoort uitdruklik voorsiening vir eksklusiewe, geïmpliseerde en residuele bevoegdhede gemaak te word, terwyl konkurrente bevoegdhede vermy behoort te word ten gunste van 'n verdeling tussen oorhoofse beleidsbepalende en implementerings- of operasionaliseringsbevoegdhede met betrekking tot dieselfde onderwerpe (indien nodig).
14. 'n Owerheidsorgaan kan gewoonlik slegs doeltreffend funksioneer indien dit oor eie finansierings- en afdwingingsbevoegdhede beskik.

HOOFSTUK 8

MODEL VIR DIE STAATKUNDIGE AKKOMMODASIE VAN ETNISITEIT: ALGEMENE SAMEVATTING EN AANBEVELINGS

In die voorafgaande ses hoofstukke is verskeie hipoteses wat in hoofstuk 1 geformuleer is aan die hand van enkele uitgangspunte ge-operasionaliseer. Die verskynsel van etnisiteit sowel as gemeenskapsoutonomie wat 'n belowende tegniek is om verspreide etniese groepe op staatkundige vlak in 'n samelewing te akkommodeer, is beskryf, ontleed en ge-evalueer. Aan die hand van hierdie bevindinge is verskeie proposisies met betrekking tot etnisiteit en die staatkundige akkommodasie daarvan deur middel van die tegniek van gemeenskapsoutonomie as riglyne vir die ontwikkeling van 'n algemene model om geografies verspreide etnisiteit staatkundig in 'n samelewing te akkommodeer, geformuleer. Die belangrikste van hierdie uitgangspunte en riglyne sal vervolgens saamgevoeg word in die vorm van so 'n model. In die uiteensetting hiervan sal ook gewys word op die mate van geldigheid van die hipoteses wat vroeër geformuleer is. Die hoofstuk en die proefskrif word ter illustrasie van die nut daarvan afgesluit met 'n toepassing van die model op die Suid-Afrikaanse situasie asook 'n algemene slotbeskouing.

8.1 SAMEVATTING EN RIGLYNE

8.1.1 Uitgangspunte

By die aanvang van die studie is die probleemstelling uiteengesit as die soeke na 'n demokratiese tegniek om geografies verspreide etniese groepe effektief op staatkundige vlak in 'n plurale samelewing te akkommodeer (afds 1.1 en 1.3.4 hierbo). Effektiewe staatkundige akkommodasie beteken demokraties aanvaarbare proporsionele verteenwoordiging wat tot politieke stabiliteit lei as gevolg van 'n billike verdeling van skaars waardes tussen al die betekenisvolle etniese groepe in die

samelewing. Sekere aannames is verder gemaak wat vir doeleindes van die res van die navorsing as uitgangspunte gedien het (afd 1.4). Die belangrikste van hierdie uitgangspunte wat as relevant vir die formulering van 'n model vir gemeenskapsoutonomie beskou word, word vervolgens kortliks saamgevat.

Die aard van die politieke proses is eerstens gekonseptualiseer as 'n stryd of mededinging hoofsaaklik tussen verskillende belangegroepe of hul verteenwoordigers om die verkryging van beheer oor of die beïnvloeding van die proses van gesaghebbende verdeling van skaars waardes in die samelewing. Hierdie konsepsie van groepe as die primêre akteurs in die politieke spel in 'n samelewing negeer nie die rol van individue in die politieke proses nie dog reduceer die relatiewe belang van individuele persone in die besluitnemingsproses volgens individualistiese teorieë. Groepsteoretici ken myns insiens tereg 'n relatief groter rol aan georganiseerde groepe as aan individue toe met betrekking tot die beïnvloeding van openbare beleid.

Die algemene groepsgrondslag van die politieke proses word in etnies diverse of plurale samelewings in die vorm van 'n etniese groepsbasis aangetref deurdat die verskynsel van etnisiteit neig om die oorheersende ordeningsinstrument in so 'n samelewing te wees. In hierdie situasie lei etnisiteit dikwels tot relatief intense etniese geweldpleging en konflik wanneer daar institusionele beperkinge op 'n vrye mededinging om die skaars waardes in die samelewing in die vorm van diskriminerende optredes teenoor sekere etniese groepe bestaan.

'n Demokratiese regeringsvorm behoort te alle tye in 'n samelewing nagestrew te word, dog die tradisionele demokratiese model van meerderheidsregering is onsuksesvol in plurale samelewings en nie in staat om die etniese konflik wat gewoonlik daar voorkom doeltreffend te reguleer nie. 'n Effektiewe demokratiese regeringsvorm wat op die erkenning van die volgende beginsels berus behoort vir sulke situasies oorweeg te word:

- die etniese groepsgrondslag van veral plurale samelewings. Dit impliseer die erkenning van groepsregte naas individuele regte;
- erkenning van belangeverskille en konflik tussen etniese groepe in 'n plurale samelewing;

- die beginsels van vrywillige selfbeskikking deur etniese groepe oor hul afsonderlike belange sowel as effektiewe gesamentlike besluitneming deur alle betrokke groepe oor gemeenskaplike belange in die samelewing;
- die algemene vryheid van keuse van individue en etniese groepe met betrekking tot soveel samelewingsaktiwiteite as moontlik. Dit impliseer onder andere vryheid van assosiasie, segmentele outonomie en devolusie van bevoegdhede;
- die beginsel van gelyke behandeling of beoordeling en die voorsiening van gelyke geleenthede vir alle persone in die samelewing wat burgers van die staat is. Dit impliseer die afwesigheid van diskriminasie;
- die beginsel van 'n regverdige verdeling van die skaars waardes in die samelewing tussen alle individue en groepe op grond van 'n billike formule met inagneming van spesifieke behoeftes, proporsionaliteit, ontwikkeling, ens;
- die strewe na die handhawing van 'n voorspoedige, ordelike en stabiele samelewingsorde waarbinne die belange van groepe en individue doeltreffend hanteer word; en
- die demokratiese beginsel van effektiewe bevolkingsbeheer oor regeringsoptredes.

Hierdie uitgangspunte is by 'n ontleding van die verskynsels van etnisiteit en gemeenskapsoutonomie toegepas, waar die volgende relevante bevindings in hoofstukke 2 tot 7 gemaak is.

8.1.2 Etnisiteit as Samelewingsverskynsel

By ontleding van die verskynsel van etnisiteit is in hoofstuk 2 bevind dat dit 'n omvattende en komplekse multidimensionele verskynsel in die samelewing is wat 'n gemeenskaplike groepsbewussyn behels wat een groep persone van 'n ander onderskei op grond van werklike of gewaande verskille tussen sosiokultureel verwerfde eienskappe en/of.

sosiokultureel gedefinieerde aangebore eienskappe. Dit verskil van 'n klassebewussyn wat op bepaalde sosio-ekonomies verwerfde ooreenkomste en verskille tussen mense gebaseer is.

Die multidimensionaliteit van die verskynsel is daarin geleë dat etnisiteit sowel objektief verifieerbare as subjektief aanvaarde en sowel statiese as dinamiese elemente bevat. Sekere van hierdie dimensies kan op verskillende tye en onder verskillende omstandighede sterker as ander op die voorgrond tree, dog dit beteken nie dat die ander dimensies dan irrelevant raak nie. Daar bestaan verder so 'n goed geïntegreerde wisselwerking tussen etnisiteit en klas dat dit dikwels baie moeilik is om te onderskei watter aspek die primêre determinant van sekere gevolge is.

Die ontleding het ook aangetoon dat 'n analitiese onderskeid tussen 'n etniese kategorie, etniese groep of gemeenskap, 'n volk of nasionaliteit en 'n nasie getref kan word op grond van die bestaan van objektiewe etniese ooreenkomste en verskille tussen groepe en die intensiteit van 'n etniese bewussyn by hierdie groepe. Daar bestaan 'n dinamiese verband tussen hierdie grade van etnisiteit deurdat elkeen 'n fase is wat in 'n volgende fase kan ontwikkel, hetsy in die rigting van 'n versterking of verswakking van etnisiteit.

Etnisiteit vervul 'n neutrale identiteits- en solidariteitsfunksie in enige samelewing en die bevordering van die kultureel georiënteerde inhoud daarvan kan op sigself as doelwit dien of dit kan op rasionale wyse as strategie aangewend word ter bereiking van bepaalde ander sosiokulturele, -ekonomiese en/of -politieke doelwitte in die samelewing. 'n Etniese ideologie met nasionalistiese inhoud en eienskappe kan ontwikkel word om hierdie doelwitte te verwesenlik.

Volgens hierdie konsepsie en uiteensetting van etnisiteit is die verskynsel teoreties 'n neutrale ordeningsmaatstaf in die samelewing. As gevolg van die mededinging tussen groepe in die politieke proses gebeur dit egter dikwels in die praktyk dat een groep politieke mag monopoliseer en ander etniese groepe sistematies weerhou van gelyke of andersins regverdige toegang tot en deel in die skaars waardes van die betrokke samelewing. In sulke situasies van diskriminasie word die groep teenoor wie gediskrimineer word as 'n etniese minderheidsgroep getipeer. Die term minderheid

slaan nie op getalle nie dog op die status van die groep in die breë samelewing. Gedwonge en vrywillige minderheidsgroepe kan ook so onderskei word waar eersgenoemde op diskriminasie neerkom.

Etnisiteit en diskriminasie gaan egter nie noodwendig hand aan hand nie. In hoofstuk 1 is verwys na Lijphart, Nordlinger en ander skrywers se standpunte dat samewerking tussen etniese groepe in die vorm van koalisies wel suksesvol in plurale samelewings voorkom terwyl in hoofstuk 4 aangetoon word hoe etnisiteit op neutrale wyse in 'n paar gevallestudies as ordeningsmaatstaf vir die betrokke samelewings gebruik word. Dit het die eerste hipotese wat in hoofstuk 1 geformuleer is, bevestig.

As gevolg van 'n verskeidenheid van faktore wat in hoofstuk 2 uiteengesit word, is dit duidelik dat die verskynsel van etnisiteit toenemend belangrik word in verskillende samelewings dwarsoor die wêreld. Glazer (1975(b)) noem hierdie ontwikkeling 'n universalisering van etnisiteit. Die belang hiervan word duidelik as besef word dat etniese konflik toenemend voorkom in samelewings wat voorheen as etnies homogene samelewings beskou is. Hierdie bevinding is 'n staving van die tweede hipotese wat in hoofstuk 1 geformuleer is.

8.1.3 Staatkundige Akkommodasie van Etnisiteit

Aanvaarding van die toenemende belang van die verskynsel van etnisiteit in die samelewing lei tot die vraag in hoeverre daar in die praktyk op staatkundige vlak daarvan kennis geneem word. Hierdie probleem het die fokus van hoofstuk 3 gevorm waar aangetoon is dat die sogenaamde groepsgrondslag van die politieke proses wat in hoofstuk 1 as teoretiese uitgangspunt geneem is, empiries gestaaf kan word deur bloot na die ontwikkeling van die verskynsel van politieke verteenwoordiging vanaf die ontstaan van die demokratiese regeringsvorm tot vandag toe te kyk. Hierdie ondersoek dui aan dat wetgewende liggame deurgaans op groepsgrondslag saamgestel is en steeds word. Deur hierdie praktyke verleen state stilswyend erkenning aan die onderliggende groepsgrondslag van die samelewing.

In plurale samelewings is die etniese groepsgrondslag van die politieke proses oor die algemeen en politieke verteenwoordiging

in die besonder, duidelik waarneembaar. Ten spyte van hierdie de facto bevestiging van die etniese groepsgrondslag van plurale samelewings, bestaan daar, as gevolg van verskeie oorweginge, 'n groot weerstand by state om hierdie sake openlik te erken en in hul staatkundige strukture te reflekteer. Op internasionale politieke vlak word de facto dog tot dusver nog geen de iure erkenning van die etniese groepsgrondslag van moderne samelewings aangetref nie.

Gedurende die afgelope dekade was daar egter toenemende aanduidings dat 'n stilswyende besef van die noodsaaklikheid om hierdie de facto situasie formeel de iure te erken, stelselmatig by internasionale politieke organisasies aan die posvat is deurdat bepalinge wat dui op die beskerming van etniese minderheidsregte toenemend in volkeregtelike bronne verskyn en nuwe interpretasies van bestaande volkeregtelike bronne toenemend op hierdie ontwikkeling dui. In kontemporêre staatsregstelsels oor die wêreld heen word verder toenemend kennis geneem van verskillende etniese groepe in dieselfde samelewing. Hoofstukke 5, 6 en 7 bevat verskeie stawende gevallestudies in dié verband. In hoofstuk 4 word verskeie gevalle beskryf waar etnisiteit ten volle in staatkundige strukture geïnstitusioneel is. Die resente ontwikkeling van empiriese en filosofiese politieke modelle/teorieë soos konsosiasie en personalisme dui verder op die toenemende erkenning van etnisiteit.

Die staats- en volkeregtelike aandrang op die erkenning van etniese groepsregte beteken nie 'n vervanging van die bestaande stelsel van individuele menseregte nie dog 'n logiese aanvulling daartoe ter erkenning van die etniese groepsgrondslag van veral sekere samelewings. So 'n stelsel van groepsregte behoort onder andere die reg op voortbestaan, effektiewe deelname aan gemeenskaplike besluitnemingsprosesse, selfbeskikking en die vryheid van keuse met betrekking tot die uitoefening van die groep se regte, in te sluit.

Die bevinding in hoofstuk 3 wat tot sover saamgevat is, bevestig die derde hipotese met betrekking tot die toenemende erkenning en institutionalisering van die etniese groepsgrondslag van die samelewing. Die res van die hoofstuk is gewy aan 'n gedeeltelike bevestiging van die vierde hipotese met betrekking tot die bestaan van 'n behoefte

aan 'n aanvaarbare demokratiese formule om geografies verspreide etniese groepe effektief staatkundig in 'n samelewing te akkommodeer.

Na aanleiding van die verskillende tegnieke waarvolgens etnisiteit op staatkundige vlak in die samelewing geakkommodeer kan word, is dit duidelik dat dié verskynsel sowel op outoritêre wyse (bv deur ignorering van minderheidsaansprake, gedwonge assimilasie, eensydige optredes, statutêre beperkinge, dwang en selfs geweldpleging) as op demokratiese wyse gehanteer kan word. Die uitgangspunte in hoofstuk 1 met betrekking tot die aanvaarding van 'n demokratiese benadering tot konflikregulering sluit eersgenoemde benaderings tot etnisiteit teoreties uit. In die staatkundige praktyk word outoritêre sowel as demokratiese tegnieke egter gekombineer en is dit nodig om kennis te neem van die de facto gebruik van eersgenoemde in demokrasieë al is dit teoreties onaanvaarbaar in die Westerse demokratiese waardesisteem.

Demokratiese benaderings ter hantering van etnisiteit is tweeledig. Dit kan enersyds slegs 'n vrywillige assimilasie van etniese minderhede in die dominante etnisiteit behels wat soos outoritêre tegnieke ook nie voldoen aan minderheidsgroepe se aansprake op erkenning nie. Hierdie uitgangspunt word selfs deur sommige skrywers as outoritêre tegniek gesien en is ook nie aanvaarbaar in terme van die uitgangspunte met betrekking tot demokratiese regering in plurale samelewings wat in hoofstuk 1 geformuleer is nie. 'n Meer aanvaarbare demokratiese benadering is die pluralistiese benadering waardeur die bestaan en eie-soortige aspirasies van etniese minderheidsgroepe amptelik erkenning geniet.

Die pluralistiese benadering tot die staatkundige hantering van etnisiteit hou in dat die belangeverskille tussen etniese groepe aanvaar en op so 'n wyse in die samelewing geïnstitutionaliseer word dat vaste gesamentlike verteenwoordiging aan alle betekenisvolle en betrokke etniese groepe in gemeenskaplike staatkundige strukture met betrekking tot aangeleenthede van algemene of gemeenskaplike belang vir al die groepe verleen word. Verskillende formules kan gebruik word om die verteenwoordigingsverhouding tussen die groepe te reël.

Die afsonderlike belange van die onderskeie etniese groepe word egter op 'n afsonderlike wyse gehanteer. Twee soorte tegnieke word vir hierdie

doel aangewend. Indien die etniese groepe geografies gekonsentreer is, kan geografiese partisie en wisselende grade van geografies gebonde outonomie en selfbeskikking aan sulke groepe verleen word met betrekking tot daardie aangeleenthede wat as afsonderlike belange van die etniese groep geïdentifiseer is. Hierdie tegnieke van geografiese selfregering kan wissel van blote administratiewe vergunnings of desentralisasie tot regionale selfbestuur of devolusie en federalisme.

In die meeste gevalle is die lede van etniese minderhede egter nie geografies gekonsentreer nie en is geografiese outonomie of selfbeskikking nie moontlik sonder om 'n nuwe etniese minderheidsgroep in 'n bepaalde gebied te skep nie. Verder is regerings gewoonlik huiwerig om geografiese selfbestuur toe te laat in die vrees dat dit die legitimiteit van die sentrale regering en die stabiliteit van die staat nadelig kan beïnvloed. In sulke situasies is die tegniek van etniese of gemeenskapsoutonomie die aangewese hulpmiddel.

Die behoefte aan die ontwikkeling van 'n konkrete model om die toepassing van die tegniek van gemeenskapsoutonomie te illustreer blyk uit die algemene onbekendheid van hierdie tegniek soos in hoofstuk 4 verduidelik word en die feit dat bestaande benaderings daartoe soos konsosiasie, korporatisme en personalisme nog te onvolledig ge-operasionaliseer is om die moontlike sukses van die tegniek te beoordeel. In hoofstuk 6 word gewys op die negatiewe beeld wat 'n belangrike element van die tegniek, nl kommunale politieke verteenwoordiging, deur die misbruik daarvan in die verlede gekry het. Hierdie bevindinge staaf die vierde hipotese wat hierbo geformuleer is.

8.1.4 Gemeenskapsoutonomie in die Staatskunde

Die vyfde hipotese wat in hoofstuk 1 geformuleer is, lui dat dit wil voorkom asof die tegniek van gemeenskapsoutonomie, waardeur die verskynsel van etnisiteit in 'n samelewing geïnstitusioneel word, wel 'n suksesvolle en effektiewe demokratiese tegniek is om die intensiteit van die etniese konfliktpotensiaal in plurale samelewings te verminder.

'n Demokratiese benadering tot plurale samelewings is daar uiteengesit as 'n benadering wat die erkenning van verskeie belangrike

beginsels inhou (sien ook afd 8.1.1 hierbo).

Die effektiwiteit van staatkundige akkommodasie is in hoofstuk 1 verduidelik as 'n bepaalde kousale verband tussen die wyse van politieke verteenwoordiging in staatkundige strukture en die teweegbring van 'n spesifieke toestand in die samelewing. Dit slaan nl op die gewaarborgde deelname van verskillende etniese groepe in 'n plurale samelewing aan al daardie besluitnemingsprosesse waar hulle belange ter sprake kom, op so 'n wyse dat dit minstens in ooreenstemming met hul relatiewe getalleposisies in die samelewing is en verkieslik hulle in staat stel om die gesaghebbende verdeling van skaars waardes in die samelewing in hul guns te beïnvloed. Indien hierdie wyse van staatkundige verteenwoordiging tot 'n afname in die intensiteit van die etniese konflikpotensiaal in die betrokke samelewing lei, kan gesê word dat dit effektief is.

Die intensiteit van die konflikpotensiaal dui op die relatiewe sterkte of die graad van antagonisme en emosies met betrekking tot etniese verskille in houdings, aspirasies en optredes by die lede van verskillende etniese groepe in die samelewing.

In hoofstuk 4 is 'n vergelykende studie van sewe verskillende stelsels van gemeenskapsoutonomie onderneem. Hoewel hierdie stelsels met betrekking tot tyd en plek baie van mekaar verskil het, was die onderliggende oorsake vir die totstandkoming daarvan baie soortgelyk. In al dié gevalle het die persepsie van werklike of beweerde etniese verskille die artikulasie van botsende aspirasies in die onderskeie samelewings tot gevolg gehad. Verder is die verskillende etniese groepe geografies verspreid oor die hele samelewing aangetref en kon die demokratiese tegniek van geografiese partisie en outonomie slegs 'n gedeeltelike of geen oplossing vir die probleem bied nie. In al die gevalle was die onderskeie regerings na bewering ook verbind tot 'n demokratiese oplossing vir die probleem ten spyte van dikwels intense etniese konflik (bv in samelewings soos Cyprus en België). Met die uitsondering van Suid-Afrika was die etniese groepe in die ander samelewings almal vrywillige en nie gedwonge etniese groepe nie.

Die verskillende tegnieke wat gebruik is om die situasie reg te stel was ook baie soortgelyk. In al die gevalle is bepaalde wetgewende, uitvoerende

en soms selfs regsprekende bevoegdhede aan eksklusief etniese strukture vir die spesifieke minderheidsgroepe wat ter sprake is, verleen. Hierdie bevoegdhede was hoofsaaklik van 'n sosiokulturele aard en is uitgeoefen slegs met betrekking tot die lede van die spesifieke groep onafhanklik van waar hierdie persone hul in die samelewing bevind. Hierdie owerheidsliggame het dus 'n primêr etniese en nie 'n primêr geografiese jurisdiksie nie, gehad. Andersins voldoen hulle aan alle vereistes vir wetgewende en uitvoerende owerheidsliggame; hulle kon meestal belastings hef, finale gesaghebbende besluite neem en dikwels afdwing en alle besluite self uitvoer deur middel van hul eie uitvoerend administratiewe organe.

Met die uitsondering van Suid-Afrika kon die lede van etniese groepe wat by hierdie reëlins betrokke is hulself redelik vrywillig òf daarmee assosieer òf daarvan distansieer. Verder is die stelsel weer eens in al die gevalle behalwe Suid-Afrika in beginsel op nie-diskriminerende wyse toegepas en kan gesê word dat dit in al die gevalle met die uitsondering van Suid-Afrika aan die aanvaarde vereistes vir die demokratiese staatkundige akkommodasie van etniese groepe in plurale samelewings wat hierbo uiteengesit is, voldoen.

Aanvullend tot hierdie selfbeskikking het die meeste stelsels ook vir die effektiewe verteenwoordiging van al die betrokke groepe in gemeenskaplike besluitnemingsliggame om beheer oor gemeenskaplike belange uit te oefen, voorsiening gemaak (vgl België, Estland, Cyprus en Renner). Die versuim in die oorblywende gevalle om vir hierdie situasie voorsiening te maak kan as bydraende oorsaak vir voortgesette etniese konflik en in die geval van die Turkse millets as bydraende oorsaak vir die disintegrasie van die betrokke politieke stelsel beskou word.

Dit blyk verder uit die bevindinge in hoofstuk 4 dat die stelsels oor die algemeen as suksesvol en effektief beskou kan word ter vermindering van die intensiteit van die etniese konflikpotensiaal in die onderskeie samelewings, maar met enkele belangrike voorbehoude. 'n Evaluering van die tegniek van gemeenskapsoutonomie toon nl dat dit in vier van die sewe gevallestudies 'n vreedsame politieke skikking tussen die betrokke etniese groepe in die onderskeie samelewings en 'n gevolglike afplattung in die etniese konflikpotensiaal in hierdie samelewings tot gevolg gehad

het. In die vyfde geval is die tegniek nie op groot skaal in die praktyk toegepas nie terwyl in die oorblywende twee gevalle (Cyprus en Suid-Afrika) die benadering tot dusver klaarblyklik totaal misluk het. Bevindinge toon egter aan dat die mislukking van die stelsel in hierdie gevalle hoofsaaklik te wyte is aan 'n onvolledige toepassing van die vernaamste beginsels daarvan soos hierbo uiteengesit is. Die Estlandse stelsel van kulturele outonomie kan as modelvoorbeeld vir die universele toepassing van gemeenskapsoutonomie beskou word.

Na aanleiding van die ontleding van hierdie stelsels in hoofstuk 4 bestaan daar alle rede om te aanvaar dat die tegniek van gemeenskapsoutonomie 'n suksesvolle en demokratiese tegniek is om geografies verspreide etniese groepe effektief op staatkundige vlak in plurale samelewings te akkommodeer. Die vyfde hipotese wat vir doeleindes van navorsing geformuleer is, word hierdeur bevestig.

Die drie vernaamste probleemareas wat by die tegniek van gemeenskapsoutonomie geïdentifiseer is, is vervolgens bespreek. Hulle behels die identifikasie van etniese groepe, afsonderlike kommunale verteenwoordiging en etniese bevoegdheidsverdeling.

8.1.5 Die Identifikasie van Etniese Groepe

Aanvaarding van die beginsel van die institusionalisering van etnisiteit in sekere samelewings veroorsaak dat etnisiteit 'n uitdruklike ordeningsinstrument in die samelewing word. In hoofstuk 4 is beskryf hoedat staatkundige strukture wat slegs op sekere persone in 'n samelewing toegespits is, ingestel kan word met die doel om 'n vermindering van die intensiteit van etniese konfliktpotensiaal in 'n samelewing teweeg te bring. Hierdie uitdruklike etniese afbakening van owerheidsjurisdiksie, ongeag geografiese faktore, veroorsaak dat die normale jurisdiksionele afbakeningsmaatstaf van 'n geografiese begrensing van algemene bevoegdhede nie meer toepaslik is nie. In hierdie situasies bestaan 'n duidelike behoefte aan nuwe algemene maatstawwe om 'n bevoegdheidsbegrensing tussen verskillende primêr gemeenskapsowerhede teweeg te bring.

Die maatstawwe wat vir hierdie doel in plurale samelewings tersprake is, is daarop toegespits om verskillende etniese gemeenskappe van mekaar te onderskei. Dit kom op 'n identifikasie van

verskille en ooreenkomste in etnisiteit neer. In hoofstuk 5 is die onvermydelikheid van die uitdruklike formulering van maatstawwe ter identifikasie van verskillende etniese groepe geïllustreer deur 'n empiries vergelykende oorsig oor sulke bestaande praktyke in samelewings waar etnisiteit tot 'n mindere of meerdere mate geïnstitusionaliseer word. Selfs in die mees vrye en egalitariese demokratiese samelewings van die twintigste eeu is dit nodig gevind om formele maatstawwe te vind om een etniese groep van 'n ander af te baken vir sekere doeleindes. Dit bevestig die sesde hipotese wat in hoofstuk 1 geformuleer is.

Die maatstawwe wat vir etniese identifikasie aangewend kan word wissel van 'n starre en onbuigsame stelsel van gedwonge assosiasie op grond van objektiewe biogenetiese eienskappe soos afkoms en voorkoms wat grootliks buite beheer van die mens is en 'n verandering van etnisiteit dikwels feitlik onmoontlik maak, aan die een kant, tot die teenoorgestelde situasie waar 'n absolute vrye subjektiewe keuse tot assosiasie met enige groep aan die individu self oorgelaat word sonder dat enige dwang op hom uitgeoefen word. Laasgenoemde moontlikheid maak 'n verandering in etnisiteit makliker en is meer in ooreenstemming met die belangrike dinamiese eienskap van die verskynsel van etnisiteit wat in hoofstuk 2 uiteengesit is. In die gevallestudies in etniese groepsidentifikasie wat in hoofstuk 5 ontleed is, word van verskeie kombinasies van subjektiewe en objektiewe maatstawwe (soos kultuurverskille, vryheid van keuse en groepsaanvaarding) gebruik gemaak.

'n Gedwonge, statutêre klassifikasie van etniese groepe op grond van objektiewe kriteria soos op die oomblik in Suid-Afrika aangetref word, is onaanvaarbaar in terme van die demokratiese uitgangspunte wat in hoofstuk 1 geformuleer is. Dit beperk die vryheid van keuse van mense, is inherent diskriminerend van aard en berus op 'n wanopvatting van die werklike aard van etnisiteit as samelewingsverskynsel.

Die stelsel van groepsidentifikasie wat in Estland gebruik is, kan as die modelvoorbeeld van so 'n stelsel beskou word en kan (met enkele aanpassings) universele toepassing vind. Dit behels 'n realistiese benadering en 'n gebalanseerde kombinasie tussen demokratiese vereistes en praktiese uitvoerbaarheidsmaatstawwe. Vrywillige, subjektiewe assosiasie aangevul deur aanvaarding deur die betrokke groep onder bepaalde

omstandighede is nl as maatstawwe gebruik. Hierdeur word die beginsels van individuele vryheid van keuse en die afwesigheid van diskriminasie in beginsel erken en effektief in die praktyk toegepas.

8.1.6 Afsonderlike Kommunale Verteenwoordiging

Die institusionalisering van etnisiteit in 'n samelewing hou dieselfde logiese noodwendigheid met betrekking tot die verskynsel van afsonderlike etniese verteenwoordiging in staatkundige strukture in as wat die geval is met betrekking tot die identifikasie en afbakening van etniese groepe. Die aanvaarding van die beginsel van afsonderlike etnies gerigte staatkundige strukture om die spesifieke belange van hierdie groepe te behartig impliseer noodwendig dat hierdie strukture slegs uit die lede van die betrokke groep saamgestel word. Verder hou die etniese groepsgrondslag van plurale samelewings wat in hoofstukke 2 en 3 ter sprake gekom het, in dat selfs gemeenskaplike staatkundige strukture op 'n etniese groepsgrondslag saamgestel word (bv Cyprus en België). Die nie-diskriminerende toepassing van hierdie wyse van verteenwoordiging is aanvaarbaar in terme van die uitgangspunte wat in hoofstuk 1 geformuleer is, aangesien etnisiteit wel teoreties 'n neutrale ordeningsinstrument in die samelewing is.

Een van die belangrikste redes vir die weerstand teen die erkenning van etnisiteit in hierdie (korrekte) perspektief is die misbruik wat in die verlede van die tegniek van afsonderlike kommunale verteenwoordiging gemaak is en steeds in verskeie gevalle gemaak word. Kommunale verteenwoordiging behels die voorsiening van afsonderlike etniese kieserslyste vir verskillende etniese groepe om elk hul eie vaste verteenwoordigers in gemeenskaplike staatkundige strukture te verkry. Dit slaan dus nie op die samestelling van afsonderlike etniese owerheidstrukture soos dié wat in hoofstuk 4 bespreek is nie, dog slegs op die konsekwente operasionalisering van die etniese groepsgrondslag van gesamentlike politieke verteenwoordiging veral in plurale samelewings. Dit het met ander woorde slegs op een aspek van gemeenskapsoutonomie betrekking.

In hoofstuk 6 is enkele vereistes waaraan 'n stelsel van demokratiese politieke verteenwoordiging in plurale stelsels normaalweg behoort

te voldoen, geformuleer. Hierdie vereistes sluit dié in van artikulasie, aggregasie, kommunikasie, rekrutering, stelselhandhawing, sosialisering, beheer, distribusie, integrasie en legitimiteit. Die stelsels van kommunale verteenwoordiging in sewe uiteenlopende samelewings is toe kortliks ontleed met die doel om te bepaal of dit wel aan hierdie vereistes voldoen. Die gevolgtrekking waartoe geraak is, is dat in al hierdie gevalle die tegniek van kommunale verteenwoordiging op 'n hoogs diskriminerende wyse en met twyfelagtige bedoelings toegepas is.

In ses van die sewe gevallestudies is daar òf reeds met die tegniek weggedoen òf is daar reeds in beginsel aanvaar om wel daarvan afstand te doen as gevolg van beweerde negatiewe resultate daarvan vir menseverhoudinge en die stabiliteit van die onderskeie samelewings. In die oorblywende geval, Suid-Afrika, word die tegniek steeds eensydig deur die dominante Blanke groep in die samelewing toegepas en is daar nog geen aanduiding dat die afskaffing daarvan oorweeg word nie.

Die tegniek van kommunale verteenwoordiging soos dit dusver in die geskiedenis van die staatkunde toegepas is, was 'n grootskaalse mislukking. Die oorsake vir hierdie mislukte pogings om bevredigende staatkundige reëlins vir die demokratiese politieke akkommodasie van etniese groepe in die betrokke samelewing te tref kan egter nie aan die aard en inhoud van die tegniek van kommunale verteenwoordiging self toegeskryf word nie. Dit is geleë in die gebrekkige toepassing van sekere beginsels van gemeenskapsoutonomie om bepaalde vooropgesette diskriminerende doelwitte te bereik.

Die tegniek van kommunale verteenwoordiging vorm 'n belangrike element van die meer omvattende tegniek van gemeenskapsoutonomie wat die sentrale fokus van hierdie studie uitmaak. Volgens die beginsels wat tot sover bespreek is, is dit duidelik dat kommunale verteenwoordiging wél 'n suksesvolle en demokratiese stelsel van politieke verteenwoordiging kan teweeg bring in situasies waar die volgende omstandighede bestaan:

- indien waardekonsensus tussen etniese groepe in 'n samelewing oor die gebruik van 'n enkele gemeenskaplike kieserslys om gemeenskaplike staatkundige strukture saam te stel, nie bereik kan word nie, of
- indien dit op versoek van een of meer minderheidsgroepe as alternatief tot 'n gemeenskaplike kieserslys gebruik word.

In beide hierdie situasies behoort die volgende vereistes nagekom te word:

- die toepassing van die stelsel behoort geen diskriminasie in te hou nie dog 'n billike toekenning van verteenwoordigers behoort gemaak te word, en
- so min as moontlik dwang behoort op individue uitgeoefen te word om op een of ander lys te registreer of as kandidaat te staan indien sowel gemeenskaplike as afsonderlike lyste voorsien word.

Die bevindinge in hoofstuk 6 is positief met betrekking tot die moontlikhede van kommunale verteenwoordiging om die intensiteit van etniese konfliktpotensiaal in 'n samelewing waar gesamentlike politieke verteenwoordiging juis tot konflik lei, te verminder. Verder kan die tegniek ook 'n voorkomingsrol vervul in gevalle van potensiële geografiese disintegrasie van die stelsel deurdat sekere geografies gekonsentreerde nasionalistiese etniese groepe wat nie effektiewe verteenwoordiging in gemeenskaplike politieke strukture het nie, dit op hierdie wyse eerder behoort te aanvaar as op 'n gemeenskaplike kieserslys.

Hierdie uiteensetting van die rol van kommunale verteenwoordiging in die staatkunde bied 'n gedeeltelike bevestiging van hipoteses 7 en 8 met betrekking tot die suksesvolle gebruik van etnisiteit as 'n deurlopende, neutrale maatstaf by die samestelling van staatkundige strukture vir die behartiging van gemeenskaplike belange in plurale samelewings.

Die bevindings in hoofstuk 7 bevestig ook hierdie hipoteses met betrekking tot die etniese bevoegdheidsverdeling tussen gemeenskaplike en afsonderlike etniese staatkundige strukture.

8.1.7 Etniese Bevoegdheidsverdeling

Die funksionele verdeling van bevoegdhede op horisontale wyse tussen een of meer spesifiek etnies gerigte owerheidsinstellings en 'n gemeenskaplike owerheidsliggaam is seker die belangrikste praktiese implikasie wat deur die institusionalisering van etnisiteit in 'n plurale samelewing teweeggebring word. Anders as in situasies waar 'n vorm van geografiese outonomie of selfbeskikking toegepas word en

owerheidsbevoegdhede hoofsaaklik op 'n vertikale wyse tussen plaaslike, streeks- en sentrale instellings ten opsigte van alle inwoners van die gebiede verdeel word, hou die toepassing van die tegniek van gemeenskaps-outonomie 'n primêr horisontale verdeling van bevoegdhede tussen owerheidsstrukture wat regsbevoegdheid op alle owerheidsvlakke dog slegs met betrekking tot sekere persone uitoefen, in.

In hoofstuk 7 is die vrae òf en hoë hierdie primêr etniese en teoretiese bevoegdheidsverdeling in die praktyk geoperasionaliseer kan word, aan die hand van hipoteses 7 en 8 wat in hoofstuk 1 geformuleer is, oorweeg en getoets. Met die formulering van die hipoteses is van 'n positiewe standpunt hieroor uitgegaan. Die sewe gevallestudies in gemeenskaps-outonomie wat in hoofstuk 4 ontleed is, is hier weer gebruik om vas te stel hoe die etniese bevoegdheidsverdeling in die praktyk toegepas is. Onlangse verwikkelinge in Kanada met betrekking tot 'n herverdeling van owerheidsbevoegdhede is ook uiteengesit.

Uit die vergelykende oorsig het geblyk dat die institusionalisering van etnisiteit deur middel van die tegniek van gemeenskapsoutonomie wel deurgaans 'n duidelike onderskeid tussen owerheidsbevoegdhede met betrekking tot die afsonderlike etniese belange van verskillende groepe en die gemeenskaplike belange van die lede van die samelewing as geheel teweeggebring het. Afsonderlike wetgewende, uitvoerende en soms selfs regsprekende owerheidsstrukture is in alle gevalle tot stand gebring om hierdie verskillende bevoegdhede te hanteer.

Daar bestaan geen vaste objektiewe maatstawwe om tussen bevoegdhede ten opsigte van afsonderlike gemeenskapsbelange aan die een kant en gemeenskaplike belange aan die ander kant te onderskei nie. Hierdie onderskeid is vloeibaar en dinamies en hang onder andere van die volgende veranderlikes af:

- die geografiese verspreidingspatroon van die verskillende etniese groepe in die samelewing;
- die praktiese uitvoerbaarheid en doeltreffendheid van gemeenskaps-outonomie met betrekking tot spesifieke belangeterreine;
- die omvang en intensiteit van die eise om selfbeskikking van die

etniese minderheidsgroepe in die samelewing;

- watter vraagstukke in strydpunte tussen die verskillende groepe ontwikkel;
- die legitimititeit van die sentrale owerheid by die verskillende gemeenskappe in die samelewing; en
- die stabiliteit van die politieke stelsel.

Owerheidsfunksies kan in terme van hierdie veranderlikes in drie kategorieë verdeel word, nl bevoegdhede met betrekking tot

- groepsgebonde aangeleenthede,
- persoonsgebonde aangeleenthede, en
- gebiedsgebonde aangeleenthede.

In die verskillende stelsels is deurgaans bevind dat afsonderlike gemeenskapsowerhede normaalweg oor 'n beperkte aantal bevoegdheidsterreine beskik dog dat die omvang en inhoud van hul bevoegdhede ten opsigte van hierdie enkele terreine onder hul jurisdiksie baie ruim is. Hierdie enkele bevoegdheidsterreine sluit normaalweg slegs etniese groepsgebonde aangeleenthede soos kultuur en opvoeding in, dog kan wel suksesvol na enkele ander persoons- en gebiedsgebonde funksies uitgebrei word indien die betrokke gemeenskap in 'n etnies homogene gebied gekonsentreer is.

Die meeste owerheidsfunksies in die samelewing kan egter as gemeenskaplike funksies beskou word omdat hulle nie primêr groepsgebonde of van belang net vir 'n spesifieke groep in die samelewing is nie maar van belang is vir alle individue wat hul in die samelewing as geheel of in 'n sekere streek of gebied bevind. Dit is eerstens 'n logiese afleiding uit die feit dat 'n regering primêr veronderstel is om die belange van die hele samelewing op 'n gelyke grondslag te behartig soos in die demokratiese uitgangspunte in hoofstuk 1 uiteengesit is en word verder gestaaf deur die bevindinge wat in hoofstuk 7 gemaak is met betrekking tot die staatkundige praktyke in die gevallestudies waar gemeenskapsoutonomie toegepas

is (waaronder ook Suid-Afrika). Hierdie gemeenskaplike funksies behels sowel persoons- as gebiedsgebonde bevoegdhede en het hoofsaaklik 'n administratief regulerende en sosio-ekonomiese inhoud. Hulle word normaalweg die doeltreffendste deur gemeenskaplike owerheidstrukture uitgeoefen soos gestaaf is deur die analise wat in hoofstuk 7 onderneem is.

Die feit dat vaste, objektiewe maatstawwe om tussen afsonderlike gemeenskapsbelange en gemeenskaplike belange in die samelewing te onderskei as gevolg van die dinamiese aard van hierdie onderskeid nie geformuleer kan word nie, kan lei tot potensiele en werklike dispute oor die bevoegdheidsverdeling tussen die verskillende betrokke owerheidsliggame. Hierdie dispute kan besleg word deur die gebruik van 'n verskeidenheid metodes op wetgewende, uitvoerende en regsprekende vlakke.

Die voorkoming van dispute is egter wensliker as die beslegting daarvan op 'n later stadium en vir doeleindes van voorkoming van dispute hieroor behoort die verdeling van bevoegdhede deur middel van onderlinge oorlegpleging tussen al die betrokke etniese groepe bepaal te word. Potensiele probleme met betrekking tot residuele en konkurrente bevoegdhede behoort uitdruklik uitgestryk te word en die verskille tussen beleidsbepalings- en beleidsuitvoeringsbevoegdhede duidelik in gedagte gehou te word.

Die sukses van 'n wetgewende liggaam hang verder af van sy vermoë om self die beleid wat hy formuleer te finansier, uit te voer en af te dwing. Hierdie bevoegdhede behoort aan gemeenskapsowerhede toe te kom soos uit hoofstuk 4 blyk. Dit moet hier weer beklemtoon word dat die mislukking van enkele van hierdie stelsels van gemeenskapsoutonomie nie gewyt kan word aan defekte in die aard van die stelsel self nie dog aan die gebrekkige toepassing van sekere van die beginsels van gemeenskapsoutonomie. Hipoteses 7 en 8 word deur hierdie oorsig oor die etniese bevoegdheidsverdeling in situasies waar die tegnieke van gemeenskapsoutonomie toegepas word, bevestig.

Aan die hand van al die uitgangspunte, hipoteses en riglyne wat hier saamgevat is word vervolgens gepoog om 'n model vir die staatkundige akkommodasie van geografies verspreide etniese groepe in plurale samelewings te formuleer.

8.2 UITEENSETTING VAN 'N MODEL VIR GEMEENSKAPSOUTONOMIE

'n Model is hierbo (afd 1.2.4.1) gekonsipieer as 'n kunsmatige, vereenvoudigde en empiries toetsbare voorstelling of veralgemening van die werklikheid wat die moontlike verhouding tussen sekere veranderlikes uiteensit. Die model wat hier gebruik word is sowel beskrywend en verklarend ten opsigte van die strukture en prosesse wat by die toepassing van die tegniek van gemeenskapsoutonomie aangetref word as voorskrywend en voorspellend ten opsigte van sekere situasies waar dit aanwending kan vind.

8.2.1 Uitgangspunte

Die belangrikste vereistes wat normaalweg in die sosiale wetenskappe vir die gebruik van 'n model gestel word, is in afd 1.2.4 uiteengesit. Die vernaamste wetenskaplike vereistes waaraan 'n empiries beskrywende, verklarende en voorspellende model moet voldoen is dié van geldigheid, algemeenheid, buigsaamheid en kousaliteit. Die normatiewe vereistes wat hier vir 'n voorskrywende model van gemeenskapsoutonomie gestel word, is reeds in afd 1.4 geformuleer en in afd 8.1.1 saamgevat. Dit behels sekere waardevoorkeure wat as uitgangspunte geneem word en het betrekking op die soeke na 'n effektiewe demokratiese instrument om die intensiteit van etniese konflik te verminder in situasies waar etniese groepe geografies verspreid in 'n plurale samelewing voorkom, sonder om die stabiliteit van die politieke stelsel te benadeel. Die vernaamste waardevoorkeure wat onderliggend aan die voorgestelde model vir gemeenskapsoutonomie is, behels die aanvaarding van hierdie belangrike demokratiese beginsels wat as doelwitte nagestreef behoort te word deur die regering.

Met inagneming van sowel hierdie wetenskaplike vereistes en normatiewe aannames as die empiriese bevindinge wat in die verloop van die navorsingsproses as riglyne neergelê is, is dit nou moontlik om 'n algemene model te ontwikkel waarvolgens verspreide etniese groepe in 'n samelewing wat aanspraak op erkenning en selfbeskikking maak, effektief in die staatkundige proses geakkommodeer behoort te kan word. Die inhoud van die

model is gebaseer op die uitgangspunte wat in afds 1.4 en 8.1.1 uiteengesit is, sowel as op enkele deduktiewe en induktiewe afleidings wat uit 'n teoretiese analise van die verskynsel van etnisiteit en 'n empiriese analise van die staatkundige hantering van verskillende aspekte daarvan in sekere samelewings in hoofstukke 2 tot 7 gemaak is. Laasgenoemde bevindings en afleidings is hierbo vanaf afd 8.1.2 tot 8.1.7 saamgevat en lei tot verskeie ideaaltipiese veralgemenings wat tot 'n groot mate op 'n kombinasie van elemente in veral die Estlandse, Belgiese en Nieu-Seelandse stelsels van etniese outonomie en verteenwoordiging berus. Hierdie veralgemenings behoort suksesvol in enige samelewing waar 'n behoefte aan die beskerming van sekere regte van geografies verspreide minderhede bestaan, toegepas te kan word met die doel om die intensiteit van die etniese konflikpotensiaal wat as gevolg van dié behoefte in die betrokke samelewing bestaan, te verminder. Die model sien soos volg daaruit.

8.2.2 Erkenning van Groepe

Eerstens behoort die regering in 'n betrokke staat te aanvaar dat die primêre bron van konflik in die samelewing die persepsies van sekere etniese minderheidsgroepe is dat daar op staatkundige vlak op een of meer wyses teenoor hul gediskrimineer word en dat die intensiteit van hierdie konflikpotensiaal sal verminder indien die bron(-ne) van die beweerde diskriminasie uit die weg geruim kan word sonder dat die stabiliteit van die stelsel daardeur benadeel sal word. Hierdie optrede behoort die persepsies van die lede van die groep te verander.

Minderheidseise om hierdie diskriminasie uit die weg te ruim sentreer gewoonlik rondom twee staatkundige remedies. Eensyds behels dit die verlening van outonomie of selfbeskikking deur die regering aan 'n groep ten opsigte van wat as afsonderlike etniese belange, wat slegs vir die lede van die groep van belang is en nie vir die groter samelewing nie, beskou word. Andersyds kan die groep ook op gewaarborgde effektiewe verteenwoordiging in gesamentlike besluitnemingsprosesse oor aangeleenthede van gemeenskaplike belang vir alle lede van die samelewing aandring omdat dit as 'n wesentlike gebrek in die bestaande stelsel en 'n manifestasie

van diskriminasie teenoor die betrokke groep gesien word.

Bevindinge in hierdie studie dui daarop dat die enigste manier om hierdie etniese konflik in 'n plurale samelewing op demokratiese wyse te probeer besleg, die de iure erkenning deur die regering van die de facto etniese groepsgrondslag van die betrokke samelewing en die institusionalisering van etnisiteit in die staatkundige strukture van die staat op 'n nie-diskriminerende wyse, is. Dit impliseer die formele erkenning van die bestaan van sekeré betekenisvolle etniese minderhede in die samelewing asook die legitimititeit van sekere minimum eise van hierdie groepe om bestaande persepsies van diskriminasie teenoor hulle te verander.

Formele erkenning van die etniese groepsbasis van 'n plurale samelewing impliseer ook die amptelike erkenning van die beginsel van groepsregte naas individuele regte. Groepsregte behels juis die reg van etniese minderheidsgroepe (met ander woorde etniese groepe teenoor wie gediskrimineer word op grond van hul etnisiteit) op voortbestaan, nie-diskriminasie, selfbeskikking ten opsigte van hul eie afsonderlike etniese belange en gewaarborgde effektiewe verteenwoordiging in besluitnemingsprosesse oor sake van gemeenskaplike belang in die samelewing.

Die regering van 'n plurale samelewing behoort dus tweedens bogenoemde inhoud van groepsregte sowel in beginsel te aanvaar as in die praktyk die geleentheid vir 'n betekenisvolle minderheidsgroep te skep om afsonderlik oor sy eie belange te beskik sowel as effektief te kan deelneem aan besluitneming oor gemeenskaplike aangeleenthede in die betrokke samelewing.

8.2.3 Identifikasie van Etniese Groepe

Dit kan uiteraard onder sommige omstandighede onprakties wees om formele erkenning te verleen aan elke etniese groep in 'n plurale samelewing wat daarom vra. Daarom word die model beperk tot betekenisvolle etniese groepe. Geen vaste objektiewe maatstaf kan vir betekenisvolheid neergelê word nie. 'n Objektiewe getallemaatstaf is in Estland met 'n subjektiewe maatstaf, nl individuele keusevryheid, gekombineer deurdat bepaal is dat as 3 000 persone (0,3% van die totale bevolking) wat hulleself as lede van 'n

bepaalde kulturele minderheid beskou om kulturele outonomie aansoek doen, dit in beginsel toegestaan sou word.

Ander aanvaarbare objektiewe maatstawwe is duidelike kulturele verskille tussen groepe (bv indikatore soos godsdiens, taal en lewenswyse) en 'n duidelik onderskeibare statusverskil tussen die lede van die groep en die res van die samelewing. Die mate van betrokkenheid van 'n spesifieke groep by etniese konflik in die samelewing kan ook 'n aanduiding van relatiewe betekenisvolheid wees. As gevolg van die feit dat etnisiteit 'n multidimensionele verskynsel in die samelewing is, behoort multidimensionele en buigsame maatstawwe vir betekenisvolheid aangelê te word hoewel objektiewe maatstawwe waarskynlik meer sinvol as subjektiewe maatstawwe in dié verband behoort te wees. Laasgenoemde kom meer spesifiek by die identifikasie van individuele lede van 'n minderheidsgroep ter sprake.

Die demokratiese beklemtoning van die vryheidsgedagte bring mee dat die subjektiewe identifikasie van individue met bepaalde etniese groepe van hul keuse 'n meer aanvaarbare maatstaf vir die identifikasie van lede van 'n etniese groep is in vergelyking met suiwer objektiewe maatstawwe wat op eienskappe waaroor die individu geen beheer het nie (soos afkoms en voorkoms) berus. Individue wat met 'n spesifieke etniese groep wil assosieer sal die indikatore van etnisiteit van daardie groep aanneem (soos taal, godsdiens, kultuur en gebruike) en daar behoort geen beperkinge op hierdie individuele vryheid van keuse te bestaan nie.

Erkenning van die beginsel van groepsregte naas individuele menseregte impliseer egter dat die seggenskap van die groep met betrekking tot die vraag wie as lede daarvan toegelaat en aanvaar behoort te word ook in aanmerking geneem behoort te word by die identifikasie van persone wat tot die betrokke groep behoort. Op hierdie wyse kan die vryheid van keuse van die individu sowel as die groep erken word deurdat 'n subjektiewe besluit tot assosiasie met 'n spesifieke groep gekoppel aan die aanvaarding van so 'n persoon deur die groep (bv aangedui deur middel van lidmaatskap van kulturele instellings en organisasies) as identifikasiemaatstaf gebruik word. Hierdie modelsituasie het in Estland gegeld.

Geen dwang of verpligting behoort op persone gelê te word om hulle met een of ander groep te assosieer nie. Dit beteken dat etniese "klassifikasie"

deurgaans 'n vrywillige handeling is en slegs sal geskied indien 'n persoon besluit om hom/haar met 'n spesifieke groep te vereenselwig en deur die betrokke groep aanvaar word. Gesinslede kan so tot verskillende etniese groepe behoort terwyl 'n persoon nie gelyktydig lidmaatskap van meer as een groep op 'n slag behoort te kan hê nie.

Soos in Estland behoort ouers ooreen te kom oor die etniese identifikasie van hul kinders onder 'n sekere ouderdom (bv 18 jaar). By bereiking van hierdie ouderdomsgrens behoort die identifikasie te verval en behoort sulke persone self 'n keuse met betrekking tot hul groepsassosiasie te kan uitoefen. Etniese identifikasie behoort slegs betrekking te hê op deelname aan aktiwiteite van belang vir 'n spesifieke etniese groep. Met betrekking tot sogenaamde gemeenskaplike aktiwiteite behoort dit irrelevant te wees.

Indien 'n stelsel van etniese identifikasie op grond van hierdie riglyne toegepas word, is dit moontlik om die etniese groepsgrondslag van 'n plurale samelewing op sodanige neutrale wyse in die staatkundige (en ander) strukture in die samelewing te institusionaliseer dat dit nie op diskriminerende wyse toegepas word nie en demokraties heeltemal aanvaarbaar behoort te wees.

8.2.4 Afsonderlike Gemeenskapstrukture

Op versoek van 'n betekenisvolle aantal lede van 'n etniese minderheidsgroep in die samelewing moet die regering toestem tot die hou van 'n referendum slegs vir lede van die groep om te bepaal of 'n afsonderlike etniese owerheidstruktuur om sekere afsonderlike etniese belange van die betrokke groep te reguleer ingestel behoort te word.

Die instelling van 'n afsonderlike etniese owerheid is opsioneel en behoort slegs te geskied indien 'n meerderheid van diegene wat as lede van die betrokke groep geregistreer is in 'n referendum ten gunste daarvan stem. Indien geen versoek tot 'n referendum deur 'n betekenisvolle aantal lede van 'n etniese groep gerig word nie of die meerderheid of meer lede van die groep daarteen stem in die referendum, word geen gemeenskapsselfbeskikking aan die lede van so 'n groep verleen nie. Gemeenskapsselfbeskikking behoort onder geen

omstandighede op etniese groepe wat dit nie wil hê nie afgedwing te word nie.

Indien afsonderlike gemeenskapstrukture wel deur een of meer etniese groepe in 'n samelewing verkies word, impliseer dit onder andere volledige selfbeskikking met betrekking tot beleidformulering, -uitvoering, -finansiering en soms selfs ook -afdwinging met betrekking tot daardie aangeleenthede wat as van eksklusiewe belang slegs vir die betrokke etniese groep alleen beskou word. Wetgewende of beleidmakende liggame word verkies slegs deur die lede van die groep terwyl geen beperking geplaas behoort te word op watter persone hulle as kandidate vir hierdie verkiesings beskikbaar kan stel of watter persone as amptenare in die gemeenskapsadministrasies kan dien nie. Die betrokke gemeenskapsrade behoort self oor laasgenoemde te besluit. Desentralisasie van gemeenskapsrade en/of -administrasies in verskillende streeksrade en/of -administrasies behoort in beginsel moontlik te wees indien die behoefte daarvoor ontstaan.

Die bevoegdheede waaroor gemeenskapsowerhede behoort te beskik hang hoofsaaklik van die mate van geografiese konsentrasie van homogene etniese groepe en die versoeke om selfbeskikking deur hierdie groepe, af. In ooreenstemming met die vryheid- en stabiliteitsvereistes wat vir 'n doeltreffende demokratiese regering gestel word, behoort soveel as moontlik prakties uitvoerbare bevoegdheede op versoek aan gemeenskapsowerhede oorgedra te word sonder om die stabiliteit en eenheid van die staat in gevaar te stel (behalwe as die eenheid van die staat nie 'n hoë prioriteit is nie en verbrokkeling van die staat deur die regering toegelaat sal word).

Indien die lede van die betrokke groep sodanig geografies verspreid oor die samelewing aangetref word dat weinig of geen etnies homogene gemeenskappe selfs op plaaslike owerheidsvlak bestaan nie, kan 'n sekere minimum van owerheidsfunksies met betrekking tot veral kulturele en opvoedkundige belange van die onderskeie groepe op versoek aan hul eie gemeenskapsowerhede oorgedra en doeltreffend deur hulle behartig word.

Alle owerheidsbevoegdheede met betrekking tot samelewingsaktiwiteite wat primêr as groepsgerig beskou word, met ander woorde wat 'n gedeeltelike of volledige etniese (taal, godsdienstige, kulturele, ens) inhoud het,

en waarvan die praktiese uitoefening nie te veel geografiese beperkinge inhou nie, kan trouens suksesvol aan gemeenskapsowerhede oorgedra word. Hiervolgens sou die beheer oor etnies homogene plaaslike bestuursaktiwiteite ook teoreties onder so 'n gemeenskapsowerheid kon ressorteer indien sulke plaaslike owerhede tot 'n groot mate outonoom is met betrekking tot selfbeskikking oor die meeste normale plaaslike bestuursfunksies. Die breë terrein van gemeenskapswelsyn en -ontwikkeling is 'n ander owerheidsbevoegdheid wat in beginsel redelik suksesvol deur etniese gemeenskapsowerhede uitgeoefen kan word, veral met betrekking tot beleidsuitvoering en finansiering.

Die verlening van gemeenskapsselfbeskikking aan geografies verspreide etniese groepe tas nie die politieke stabiliteit van 'n samelewing aan nie omdat hierdie groepe nie oor 'n etnies homogene territoriale tuiste beskik wat tot partisie en onafhanklikheid kan lei nie, in teenstelling met situasies waar 'n vorm van geografiese selfbeskikking verleen word.

Die demokratiese voorkeur vir die bestaan van 'n optimale keusevryheid vir individue en etniese groepe (volgens die logiese toepassing van die beginsel in plurale samelewings) bring onder andere ook mee dat die vrye keuse tot samesmelting of afskaffing van twee of meer afsonderlike etniese owerheidstrukture bestaan. Dit behoort uiteraard slegs gedoen te kan word met die toestemming van alle betrokke groepe.

8.2.5 Gemeenskaplike Owerheidstrukture

Die meeste owerheidsfunksies in 'n samelewing word uitgeoefen met betrekking tot aangeleenthede wat van gemeenskaplike belang vir alle inwoners in die samelewing as geheel of in 'n spesifieke streek daarvan is. Hierdie funksies is dus primêr persoons- of gebiedsgebonde (in teenstelling met enkele funksies wat primêr groepsgebonde is) en kan dikwels meer doeltreffend dog gewoonlik slegs uitgeoefen word deur gemeenskaplike owerheidstrukture en nie deur afsonderlike etniese gemeenskapsowerhede wat op die bevordering van 'n enkele groep se eksklusiewe belange toegespits is nie.

Die feit dat die regering van 'n staat veronderstel is om die algemene belange van alle inwoners binne sy regsgebied te bevorder

en nie slegs die partikuliere belange van enkele segmente van die bevolking nie, sowel as die demokratiese norm dat vryheid van keuse op individuele en groepsvlak in 'n samelewing gehandhaaf behoort te word, kan daartoe lei dat geen afsonderlike etniese gemeenskapstrukture in 'n samelewing tot stand kom nie maar dat gemeenskaplike owerheidstrukture alle samelewings-aktiwiteite behartig. Dit gebeur outomaties in samelewings wat etnies relatief homogeen is.

Selfs in gevalle waar afsonderlike etniese gemeenskapstrukture op versoek van al die etniese minderheidsgroepe in 'n samelewing ingestel word, is die aard van die meerderheid owerheidsfunksies in so 'n samelewing steeds sodanig dat 'n gemeenskaplike owerheidsliggaam moet bestaan om hierdie aangeleenthede te koördineer en te behartig. Terwyl afsonderlike gemeenskapsowerhede dus opsioneel van aard kan wees, is die instelling van 'n gemeenskaplike owerheidstruktuur 'n praktiese noodsaaklikheid in enige moderne samelewing.

By die samestelling en funksionering van gemeenskaplike owerheidstrukture behoort die demokratiese uitgangspunte van vryheid van keuse en nie-diskriminerende behandeling deurgaans nagekom te word. Eersgenoemde impliseer onder andere dat individue en groepe in 'n plurale samelewing self kan besluit of hul op 'n etniese groepsgrondslag of etnies neutrale individuele wyse politieke verteenwoordiging in gemeenskaplike staatkundige strukture verlang.

Dit is wel prakties moontlik om hierdie keuse doeltreffend te operasionaliseer. So kan etniese groepe wat verkies om op 'n etniese groepsgrondslag verteenwoordiging in 'n gemeenskaplike beleidmakende owerheidstruktuur te verkry op 'n afsonderlike kommunale kieserslys kandidate stel en verkies. Persone wat verkies om nie met enige etniese groep te assosieer nie kan op 'n algemene kieserslys kandidate stel en verkies. Die proporsionele verhouding waarin setels aan 'n spesifieke kieserslys gekoppel word, is 'n aangeleentheid van politieke bedinging wat deur middel van oorleg tussen al die betekenisvolle etniese belangegroepe en algemene politieke partye in die betrokke samelewing uitgeklaar behoort te word. Soortgelyke kiesstelsels word met enkele (demokraties onaanvaarbare) variasies in Nieu-Seeland, Fiji en Zimbabwe toegepas.

Die samestelling van gemeenskaplike uitvoerende en administratiewe strukture behoort met betrekking tot persoons- en gebiedsgebonde funksies op 'n soortgelyke grondslag te geskied deurdat groepe kan kies om op groepsgrondslag proporsioneel in dié strukture verteenwoordig te word of om saam met individue wat nie met 'n bepaalde groep wil assosieer nie, aanstellings van amptenare slegs op individuele meriete te aanvaar.

Die tweede demokratiese uitgangspunt wat by die samestelling van gemeenskaplike beleidsmakende strukture in gedagte gehou behoort te word, is die beginsel van gelyke behandeling of te wel nie-diskriminasie. Die gebruik van etnisiteit as maatstaf vir die ordening van 'n samelewing impliseer nie noodwendig dat die toepassing van so 'n stelsel outomaties diskriminerend van aard sal wees nie. 'n Billike formule vir die verdeling van skaars politieke en sosio-ekonomiese waardes in die samelewing moet gebruik word.

Die bevoegdheede waaroor gemeenskaplike owerheidstrukture behoort te beskik, is eerstens dié ten opsigte van primêr persoons- en gebiedsgebonde belange in die samelewing wat uit hoofde van die aard van die belange wat ter sprake is, nie deur afsonderlike etniese gemeenskapsowerhede uitgeoefen kan word nie. Dit behels gewoonlik die meeste administratief regulerende en sosio-ekonomiese funksies van die owerheid (insluitend aangeleenthede soos persoonlike welsyn en gesondheid, sekuriteit, buitelandse sake, omgewingsbewing, ens).

'n Tweede reeks funksies wat deur gemeenskaplike owerheidstrukture behartig moet word, is dié ten opsigte van kulturele, opvoedkundige en ander primêr groepsgebonde dienste soortgelyk aan dié wat deur etniese owerheidsliggame voorsien word maar toegespits op dié persone wat nie met een of ander etniese groep wil assosieer nie. Hierdie persone kan eis dat die gemeenskaplike owerheidsorgane van die staat hierdie dienste voorsien. Indien hierdie groep nie 'n betekenisvolle groep persone uitmaak nie, kan die staat egter weier om sulke dienste te voorsien as die geleentheid bestaan dat hierdie persone slegs vir hierdie doel by die bestaande etniese groeppasiliteite kan inskakel. Die samestelling van gemeenskaplike uitvoerend administratiewe liggame om hierdie sogenaamde "groepsgebonde" funksies te verrig geskied deurgaans op meriete.

8.2.6 Beslegting van Bevoegdheidskonflikte

Die feit dat geen vaste maatstawwe vir die onderskeid tussen afsonderlike etniese en gemeenskaplike owerheidsbevoegdhede bestaan nie, veroorsaak dat jurisdisksionele konflikte kan ontwikkel tussen etniese en gemeenskaplike owerheidsorgane oor die vraag of 'n spesifieke orgaan regsbevoegdheid oor 'n spesifieke bevoegdheids-terrein het.

Ter voorkoming van hierdie konflik behoort die toekenning van bevoegdhede aan die onderskeie owerhede sover moontlik eksklusief, uitdruklik en statutêr gereël te word nadat deur onderlinge oorleg tussen die verskillende etniese groepe op 'n billike en aanvaarbare verdeling ooreengekom is. Die beheer oor residuele bevoegdhede behoort ook uitdruklik gereël te word. Indien konkurrente bevoegdhede oor dieselfde terreine oorweeg word, behoort die onderskeid tussen beleidbepaling en beleidsimplementering in gedagte gehou te word en hierdie twee aspekte verkieslik aan verskillende owerhede oorgedra te word om potensiële konflik te voorkom. Verstekbevoegdhede kan ook oorweeg word.

Potensiële bevoegdheidskonflik kan ook voorkom word deur delegasiebevoegdhede te verleen, vaste administratiewe prosedures voor te skryf en spesiale adviesliggame daar te stel. Indien bevoegdheidskonflikte wel voorkom, kan dit deur spesiale administratiewe konflikbeslegtingsliggame soos komitees van ondersoek, 'n ombudsman, arbitrasierade of administratiewe tribunale of deur 'n spesiale konstitusionele hof van laaste instansie besleg word. Hierdie konflikbeslegtingsliggame behoort deur verteenwoordigers van al die betrokke etniese groepe saamgestel te word.

8.2.7 Veranderlikes

Die effektiewe demokratiese akkommodasie van geografies verspreide etniese groepe in die staatkundige strukture van 'n plurale samelewing volgens die beginsels van bogenoemde model van gemeenskapsoutonomie, sal deur die volgende determinante bemoeilik of vergemaklik word.

1. Die bestaan en omvang van 'n minimum waardekonsensus tussen die betrokke etniese groepe oor die aanvaarding van die vernaamste beginsels van die model en die mate van bereidwilligheid van die onderskeie groepe om hul samewerking te verleen met die oog daarop om 'n sukses van die toepassing daarvan te maak. Dit is 'n veranderlike wat trouens ten grondslag van die sukses van enige demokratiese tegniek lê. Die bestaan en hoë intensiteit van etniese konflik in sekere samelewings bemoeilik die bereiking van die nodige minimum ooreenstemming oor die reëls van die politieke spel en dus die suksesvolle implementering van die model.
2. Die grootte van en aantal minderheidsgroepe in die samelewing. Die potensiele sukses van die model sal groter wees indien die minderheidsgroepe wat daarby betrokke is klein en min is en geen wesentlike gevaar vir die bestaande regime skep nie. Hierdie veranderlike sal veral die verteenwoordigingsformule wat gebruik word om gemeenskaplike owerheidsorgane saam te stel dog ook die algemene funksionering van die stelsel beïnvloed.
3. Die bestaan of afwesigheid van geïnstitutionaliseerde en gebruiks-diskriminasie in 'n samelewing. Die sosiaal sielkundige inhoud van diskriminasie veroorsaak dat die verskynsel moeilik uit die weg geruim kan word indien dit reeds in 'n bepaalde samelewing voorkom.
4. Die gemiddelde opvoedingspeil in die samelewing. Die stelsel van demokratiese gemeenskapsoutonomie is 'n gesofistikeerde westerse politieke tegniek en sal ten beste toegepas kan word in 'n samelewing waar die kiesers goed ingelig is en ervaring het van die werking van die demokratiese politieke proses.
5. Die mate van gesentraliseerde of gedesentraliseerde politieke beheer oor die betrokke samelewing. In ooreenstemming met die demokratiese vryheidsbeginsel behoort 'n optimale devolusie van owerheidsbevoegdhede van hoër na laer owerheidsvlakke in plurale samelewings te bestaan. Dit sal verseker dat die grootste moontlike mate van selfbeskikking oor afsonderlike gemeenskapsbelange kan plaasvind, veral indien etniese groepe op plaaslike bestuursvlak in etnies homogene konsentrasies aangetref word. Daarenteen sal gemeenskapsoutonomie

moeiliker in samelewings wat polities gesentraliseer is, toegepas kan word.

6. Die bestaan van 'n ideologiese of pragmatiese politieke kultuur. 'n Ideologiese politieke kultuur neig om onderhandeling en bedinging tussen groepe moeiliker te maak, aangesien absolute waardes in sulke situasies nagestreef word. Daarenteen word instrumentele waardes meer beklemtoon in pragmatiese politieke kulture en is die waarskynlikheid van sukses van politieke onderhandelinge in sulke situasies groter as in ideologiese politieke kulture. In laasgenoemde geval neig oorwegings van praktiese haalbaarheid of uitvoerbaarheid en doeltreffendheid dikwels om politieke en ideologiese dienstigheidsoorweginge te oorskadu terwyl die teenoorgestelde beklemtonings in ideologiese politieke kulture aangetref word.
7. Die mate van geografiese konsentrasie van die betrokke etniese groepe. Dit sal die omvang van gemeenskapsoutonomie beïnvloed.
8. Die bewerkstelling van 'n optimale balans tussen selfbeskikking met betrekking tot etnies eksklusiewe aangeleenthede en funksionele integrasie van die betrokke etniese groep in besluitnemingsprosesse met betrekking tot gemeenskaplike aangeleenthede. By gebrek aan 'n doeltreffende versoening tussen hierdie verskillende belange van etniese groepe is dit onwaarskynlik dat 'n effektiewe afname in etniese konfliktpotensiaal in plurale samelewings teweeggebring sal word omdat etniese minderheidsaspirasies dan slegs gedeeltelik bevredig sal word.

8.2.8 Beoordeling

Die inhoud van bogenoemde model moet as ideaaltipiese sintese van die riglyne wat hierbo in afd 8.1 saamgevat is, gesien word. Onderhewig aan die veranderlikes wat hierbo geformuleer is, behoort hierdie model in enige samelewing waar die verskynsel van etnisiteit 'n konflikgenererende faktor is en waar dit nie moontlik is om enige ander demokratiese akkommodasietegniek soos in hoofstuk 3 uiteengesit is te gebruik nie, toegepas te kan word.

Die model behels 'n logiese uitbreiding en toepassing van enkele demokratiese uitgangspunte op plurale samelewings aan die hand van empiriese gegewens wat die potensiele sukses daarvan met betrekking tot die de-eskalasie van etniese konflik in so 'n samelewing as gevolg hiervan bevestig. Die belangrikste elemente van die model is die konsekwente deurvoering van veral drie maatstawwe, nl

1. die erkenning van die etniese groepsgrondslag van plurale samelewings en gepaardgaande daarmee die erkenning van groepsregte (aanvullend tot individuele regte) soos die reg op voortbestaan, selfbeskikking en effektiewe deelname aan gesamentlike besluitnemingsprosesse oor sake van gemeenskaplike belang;
2. die erkenning van etnisiteit as 'n teoreties neutrale ordeningsmaatstaf vir die strukturering van 'n samelewing;
3. die erkenning van die demokratiese strewe na 'n optimale balans tussen vryheid van keuse vir individue (en groepe na aanleiding van die eerste punt), nie-diskriminasie of te wel die gelyke behandeling van alle burgers van die staat deur die toepassing van eenvormige maatstawwe op almal en die handhawing van 'n ordelike en stabiele samelewingstruktuur.

Die model kan enersyds beskou word as 'n operasionalisering en verdere uitbouing van die gedagtes van Lijphart oor konsosiasie as 'n tegniek om 'n aanvaarbare demokratiese regering in plurale samelewings teweeg te bring, sowel as 'n operasionele sintese tussen konsosiasie en die integrale federaliste se sogenaamde personalisme wat die strewes na selfbeskikking en devolusie van politieke besluitneming as sentrale fokus het.

As gevolg van die aanvaarding van sekere normatiewe demokratiese uitgangspunte en die inkorporasie daarvan in die model is die empiriese toetsbaarheid daarvan nie so sterk as wat dit kon wees indien die model as suiwer empiries beskrywende en verklarende model opgestel is nie. Dit was egter nooit die bedoeling om 'n blote empiriese model te formuleer nie (sien afd 1.4). Die model voldoen egter wel aan al die ander wetenskaplike vereistes soos geldigheid, algemeenheid, buigsaamheid en kousaliteit. Verder maak die normatiewe demokratiese uitgangspunte wat ook in afd 1.4

geformuleer is 'n belangrike deel van die model uit en kan met vertroue beweer word dat die model wel daaraan voldoen. Dit is dus uiters geskik om as voorskrywende tegniek in situasies waar demokratiese konflikregulering van etniese konflik verlang word, oorweeg te word indien die betrokke etniese groepe geografies redelik verspreid oor die samelewing voorkom.

Die veranderlikes wat hierbo (in afd 8.2.7) geformuleer is beïnvloed die mate van sukses van die model deurdat dit sal bepaal in hoeverre die intensiteit van die etniese konflikpotensiaal in die betrokke samelewing verlaag sal word sodat die stabiliteit van die politieke stelsel verhoog kan word. Die belangrikste vereiste vir suksesvolle toepassing van hierdie model is die bereidwilligheid van al die betrokke etniese groepe om 'n minimum konsensus oor die uitgangspunte wat hierbo geformuleer is, te bereik en om hierdie beginsels effektief in die staatkundige praktyk toe te pas.

Ter illustrasie van die potensiaal van hierdie model as voorskrywende tegniek van demokratiese konflikregulering in plurale samelewings word die moontlike toepassing daarvan in Suid-Afrika vervolgens kortliks oorweeg. Aangesien dit egter as algemeen geldende, ideaaltipiese model geformuleer is, kan verwag word dat die konkretisering daarvan in enige spesifieke situasie, toegewings aan besondere plaaslike omstandighede soos onder andere dié in Suid-Afrika, sal meebring. Die model is egter buigsaam genoeg om sulke aanpassings te kan akkommodeer.

8.3 TOEPASSING OP SUID-AFRIKA

Suid-Afrika is seker een van die moeilikste gevallestudies om die model op toe te pas. Die vernaamste enkele rede hiervoor is die feit dat die dominante groep in die samelewing 'n klein Blanke rasse minderheidsgroep (van 17,5%) is in vergelyking met die Swart ras van 70,2% en die 12,3% Gekleurdes wat almal ondergeskik aan die Blanke groep in die samelewing is. Suid-Afrika word beskou as die berugste voorbeeld van 'n dominante minderheid in die wêreld aangesien die Blankes hul dominante posisie te danke het aan 'n histories gewortelde stelsel van institusionalisering van rasse-diskriminerende maatreëls in die samelewing veral oor die afgelope 100 jaar. Die veranderlikes wat hierbo geformuleer is om die moontlikhede op sukses of mislukking van die toepassing

van die model aan te toon kan met die eerste oogopslag neig om 'n negatiewe beeld van die toepassing daarvan op Suid-Afrika te skep as gevolg van hierdie geskiedenis in die betrokke samelewing. Dit is egter nie die geval nie. In hierdie afdeling sal die huidige posisie in en die moontlikhede vir suksesvolle toepassing van die model in Suid-Afrika kortliks saamgevat word. Indien dit blyk dat die model wel redelik suksesvol in Suid-Afrika toegepas kan word, sal die potensiaal vir toepassing daarvan in ander samelewings waar die intensiteit van die etniese konflikpotensiaal nie so groot is nie en meer veranderlikes op die moontlike sukses daarvan dui, baie groter wees.

8.3.1 Huidige Posisie

Suid-Afrika is 'n tipiese voorbeeld van 'n plurale samelewing (vgl Rabushka en Shepsle 1974:158, Van den Berghe 1965 en Lijphart 1977(b):113 ev). Die bevolking bestaan uit 4 rassegroepe, te wete die Blankes wat getallemys die tweede grootste rassegroep is, dog net 17,5% van die totale bevolking volgens die 1970 sensus uitmaak en verder in status die dominante groep in die samelewing vorm, die Swartes (70,2%), die Kleurlinge (9,4%) en die Asiërs (2,9%). Hierdie 4 rassegroepe is uit minstens 24 onderskeibare etniese groepe (wat op grond van taal-, kultuur- en godsdienverskille onderskei kan word) saamgestel (vgl Breytenbach 1971:53 ev). Die mees relevante etniese onderskeidings in Suid-Afrika is egter dikwels die vier rasse-onderskeidings.

In afds 4.7, 5.3.3, 6.4.7 en 7.2.6 is verskillende aspekte van die staatkundige geskiedenis en die huidige posisie met betrekking tot die staatkundige akkommodasie van die onderskeie groepe in die Suid-Afrikaanse samelewing uiteengesit. Daaruit blyk dat die etniese groepsgrondslag van die samelewing wel deur die Blanke minderheidsregering aanvaar en op 'n sistematiese wyse in die samelewing geïnstitusioneel word. So word 'n uitgebreide statutêre stelsel van rasse-identifikasie aangetref wat die basis vir die ordening van die hele samelewing vorm deurdat sover moontlik afsonderlike dienste en fasiliteite vir alle rassegroepe voorsien word.

Hierdie operasionalisering van die groepsgrondslag van die same-

lewing in Suid-Afrika geskied egter op 'n wyse wat op die oomblik nog die potensiaal inhou om die etniese konflikpotensiaal in die betrokke samelewing eerder te verhoog as te verlaag. Die stelsel van rasse-identifikasie is naamlik primêr op afkoms gebaseer wat historiese en fisiese faktore behels waaroor die individu geen beheer het nie. Dit skakel verandering van identiteit vir alle praktiese doeleindes heeltemal uit en word verder op differensiële wyse teenoor die verskillende groepe toegepas deurdat die maatstawwe wat vir etniese identifikasie gebruik word eksklusief ten opsigte van die Blanke groep en inklusief ten opsigte van die ander groepe geformuleer is. Die stelsel bring 'n rigiede byna kastestelsel van sosiale stratifikasie in Suid-Afrika teweeg wat die inherente dinamika van die verskynsel van etnisiteit grootliks buite rekening laat en daarom dalk eerder konflikgenererende as konflikregulerende gevolge kan hê.

Aangesien die historiese stratifikasiepatroon wat in Suid-Afrika tot stand gekom het 'n hoë sosio-ekonomiese statusposisie aan die lede van die Blanke groep besorg het en laer posisies aan onderskeidelik die Asiërs, Kleurlinge en Swartes, beteken die feit dat etnisiteit as identifikasiemaatstaf in die samelewing gebruik word dat sosiale mobiliteit vir baie Asiërs, Kleurlinge en Swartes moeilik is omdat die bepaling van 'n persoon se status dikwels van omstandighede buite sy beheer afhang. Die gebruik van differensiële maatstawwe vir die verdeling van skaars waardes tussen die verskillende etniese groepe word nog op alle funksionele terreine in die samelewing aangetref (vgl Van der Horst 1981) hoewel die huidige regering reeds verbind is tot die uitskakeling van alle kwetsende diskriminasie (vgl bylae 10). In hoofstukke 4 tot 7 is aangedui hoe die effektiewe politieke beheer oor die samelewing met verloop van tyd in die dominante Blanke groep gesentraliseer is. Dit het veral geblyk uit die pogings wat die regering aangewend het om geografies verspreide etniese groepe in die samelewing staatkundig te akkommodeer. Gedurende die vyftigerjare is die Kleurlinge en Indiërs vir doeleindes van politieke verteenwoordiging op afsonderlike etniese kieserslyste geplaas en is afsonderlike gemeenskapstrukture vir hulle daargestel. Hierdie pogings om 'n vorm van gemeenskapsselfbeskikking aan Kleurlinge en Indiërs op sentrale vlak en aan sowel Kleurlinge en Indiërs as Swartes buite spesifieke Swart etniese streke op plaaslike owerheidsvlak te verleen was in die praktyk nog nie heeltemal suksesvol nie, en op die oomblik bestaan hierdie onvolledige selfbeskikkingsliggame steeds vir Indiërs

op sentrale vlak en vir Kleurlinge, Indiërs en Swartes op plaaslike owerheidsvlak in die gemeenskaplike grondgebied buite die Swart Nasionale Streke terwyl Kleurlinge geen effektiewe verteenwoordiging op sentrale vlak in politieke besluitnemingsliggame wat hulle belange raak; het nie.

Die beginseluitgangspunte waarop al bogenoemde instellings gebaseer is, is egter heeltemal in ooreenstemming met die grondslag van die model vir 'n demokraties aanvaarbare stelsel van gemeenskapsoutonomie wat hierbo in afd 8.2 geformuleer is. Verder wil dit voorkom asof die veranderlikes wat daar geformuleer is om die suksespotensiaal van die model te probeer bepaal, wel die effektiewe toepassing van die model kan bemoeilik, dog dat die erns en samewerking van al die betrokke partye die toepassing kan laat slaag. Dit kan op die volgende wyse geskied.

8.3.2 Uitgangspunte

By die toepassing van die model vir gemeenskapsoutonomie op Suid-Afrika word dieselfde normatiewe uitgangspunte as dié wat in afd 8.1.1 uiteengesit is, nagestreef. Baie hiervan word reeds op bevredigende wyse in die Suid-Afrikaanse staatkunde aangetref, dog enkele uitgangspunte wat tot dusver nog nie ten volle gerealiseer kon word nie moet weer beklemtoon word. Hulle behels die strewes na

- die grootste moontlike mate van vryheid van keuse van sowel individue as groepe in die samelewing;
- die gelyke beoordeling van individue en groepe in die samelewing deur die gebruik van dieselfde (eenvormige) maatstawwe van beoordeling sodat diskriminasie uitgeskakel word;
- 'n regverdige verdeling van skaars waardes tussen al die individue en groepe in die samelewing deur gebruik te maak van 'n billike formule vir dié doel;
- selfbeskikking van etniese groepe oor hul eie belange en effektiewe gesamentlike deelname deur hierdie groepe aan besluitnemingsprosesse oor sake van gemeenskaplike belang.

8.3.3 Erkenning van Etniese Groepe

Erkenning van die etniese groepsgrondslag van die Suid-Afrikaanse samelewing veronderstel 'n korrekte siening van die aard van die verskynsel van etnisiteit. Die dinamiese dimensie daarvan is veral relevant vir Suid-Afrika en impliseer die erkenning van enige betekenisvolle etniese groep wat dit volgens 'n vaste prosedure soortgelyk aan die Estlandse model van kulturele outonomie vir sekere doeleindes sou versoek en voldoende motiveer. Geen groep behoort teen sy sin as 'n afsonderlike etniese groep in die samelewing geïnstitusionaliseer te word nie. Die erkenning van verskillende etniese groepe in die samelewing impliseer verder die erkenning van sowel etnies afsonderlike belange van groepe as sekere gemeenskaplike belange tussen hierdie etniese groepe in die samelewing asook die reg van etniese groepe om oor selfbeskikking met betrekking tot eersgenoemde en effektiewe gesamentlike deelname aan besluitnemingsprosesse met betrekking tot laasgenoemde te beskik.

8.3.4 Identifikasie van Etniese Groepe

Indien sekere etniese groepe selfbeskikking op spesifieke terreine verlang of as groepe in gemeenskaplike besluitnemingsliggame verteenwoordig wil wees, behoort hierdie groepe hulself te kan identifiseer en deur die res van die samelewing geïdentifiseer te kan word. Hierdie identifikasie behoort op so 'n wyse te geskied dat dit ook met die dinamika van etnisiteit rekening hou en op eenvormige, nie-diskriminerende wyse toegepas word. Die mees bevredigende maatstawwe om aan hierdie vereistes te voldoen is enersyds die subjektiewe keuse van die individu tot assosiasie met een of ander groep en andersyds die aanvaarding deur die betrokke groep van so 'n persoon as lid.

Aangesien etnisiteit 'n sterk sosiokulturele inhoud het, behoort lidmaatskap van een of meer kultuurorganisasies, skole, kerke, asook algemene assosiasie en lewenswyse, redelike akkurate indikatore van groepsaanvaarding te wees. 'n Etniese groep kan bv dalk besluit om self voorskrifte vir aanvaarding te formuleer deur sy erkende kulturele organisasies en moontlik selfs lidmaatskapsertifikate

aan lede uit te reik. Op hierdie wyse kan die betrokke groep beheer behou oor wie tot die georganiseerde aktiwiteite van die groep toegelaat word.

Groepsidentifikasie is slegs relevant indien 'n betekenisvolle aantal persone sou besluit om nie as individu nie dog as spesifieke etniese groep in die samelewing oor die algemeen en in die politieke proses in die besonder, op te tree. Die vrye keuse van 'n persoon om hom met so 'n groep te assosieer of om met geen groep in die samelewing te assosieer nie behoort erken te word by die uitreiking van amptelike identiteitsdokumente deur die staat. So bv behoort die nasionaliteit van 'n persoon op eie versoek aangedui te word as Blanke, Kleurling of ander Suid-Afrikaanse burger of bloot net as Suid-Afrikaanse burger, afhangende daarvan of die betrokke groep wel vir sekere doeleindes as betekenisvolle etniese groep erken word en of 'n spesifieke individu met een of ander groep wil assosieer.

Ter akkommodasie van hierdie vryheid van keuse behoort die regering ener syds gemeenskaplike dienste en fasiliteite aan persone wat nie met 'n bepaalde groep wil assosieer nie, te voorsien. Andersyds behoort selfbeskikking ten opsigte van sekere groepsgebonde sake aan dié erkende etniese groepe wat dit verlang, verleen te word. Sowel vrywillige afsonderlike etniese owerheidsliggame as verpligte gemeenskaplike owerheidsliggame is dus nodig om hierdie noodsaaklike owerheidsfunksies te voorsien.

8.3.5 Afsonderlike Gemeenskapstrukture

Elke erkende etniese gemeenskap wat in die Suid-Afrikaanse samelewing geïdentifiseer kan word behoort die reg te hê om 'n afsonderlike etniese owerheid saam te stel om volledige selfbeskikking uit te oefen oor daardie sake wat as van afsonderlike belang vir die lede van die betrokke groep beskou word. Sulke owerheidstrukture behoort slegs op versoek van so 'n groep ingestel te word en kan teoreties bestaan uit wetgewende, uitvoerende en administratiewe liggame op sowel die sentrale as die regionale en plaaslike owerheidsvlakke in die samelewing indien dit prakties uitvoerbaar is.

Hierdie situasie kan goed geïllustreer word aan die hand van die huidige Blanke gemeenskap in Suid-Afrika. Indien 'n betekenisvolle

aantal van die Blanke groep sou verkies om selfbeskikking met betrekking tot onderwys, kultuur, welsyn en moontlik ander groepsgebonde sake uit te oefen kan 'n volledige reeks wetgewende, uitvoerende en administratiewe instellings vir hierdie doel ingestel of omskep word op al drie die owerheidsvlakke (aangepas volgens die Estlandse patroon). Die wetgewende liggaam wat vir hierdie doel geskep word behoort volledige wetgewende soewereiniteit oor die sake wat aan hom oorgedra is, te verkry. Hierdie oordrag van bevoegdhede behoort slegs deur vrywillige prysgawe weer na die gemeenskaplike sentrale regering toe terug te kan val. Die Blanke parlement behoort ook oor volle finansieringsbevoegdheid ten opsigte van sy bevoegdheidsterreine te beskik en saamgestel te word deur Blanke kiesers op 'n afsonderlike kieserslys. Hierdie kieserslys behoort saamgestel te word slegs uit persone wat hul vrywillig as Blankes laat identifiseer het en deur die Blankes as sodanig aanvaar word.

'n Selfstandige, etnies homogene Blanke plaaslike owerheid (soos bv Milnerton) kan deur middel van 'n referendum besluit of die betrokke plaaslike gemeenskap deur die Blanke owerhede beheer sal word of deur die gemeenskaplike owerheidsinstellings wat onder andere beheer oor etnies heterogenê plaaslike owerhede uitoefen.

Bylae 9A behels 'n diagrammatiese uiteensetting van die potensiele samestelling van owerheidsorgane ingevolge 'n stelsel van gemeenskapsoutonomie vir Blankes en Kleurlinge in Suid-Afrika. Dit sou op 'n soortgelyke grondslag ook na die ander etniese groepe in die samelewing uitgebrei kon word. Om die voorstelling te vereenvoudig is streekswetgewende liggame weggelaat en is beleidmakende liggame slegs op plaaslike en sentrale owerheidsvlakke weergegee. Indien sulke liggame op streeksvlak oorweeg word (in terme van die uitgangspunte van desentralisasie en selfbeskikking) kan dit bloot in die skema ingevoeg word.

8.3.6 Gemeenskaplike Owerheidstrukture

Konsekwente deurvoering van die vryheid-van-keuse-beginsel beteken dat daardie individu wat verkies om met geen groep in die samelewing te assosieer nie, deur gemeenskaplike owerheidstrukture van dieselfde normaalweg groepsgebonde fasiliteite en dienste voorsien behoort te word as wat deur die onderskeie etniese groepsinstellings

aan hul lede voorsien word. Terselfdertyd behoort gemeenskaplike owerheid-instellings primêr persoons- en gebiedsgebonde funksies ten opsigte van alle persone en groepe in die betrokke samelewing te verrig.

Op Suid-Afrika toegepas beteken dit dat gemeenskaplike wetgewende, uitvoerende, administratiewe en regsprekende organe waarin al die erkende etniese groepe verteenwoordig is, behoort te bestaan. Hierdie ligaame behoort saamgestel te word deur middel van verkiesings op grond van een of meer kieserslyste en volgens 'n formule wat deur onderlinge ooreenkoms tussen al die betrokke partye uitgewerk is (vgl bylae 9A vir 'n voorstelling van hoe hierdie strukture daar kan uitsien).

Vryheid van keuse beteken verder dat die onderskeie groepe op enige stadium vrywillig kan besluit om twee of meer afsonderlike etniese strukture te laat saamsmelt.

8.3.7 Bevoegdheidsverdeling

Die reg van erkende etniese groepe op selfbeskikking is 'n logiese uitvloeisel van die erkenning van die etniese groepsgrondslag van plurale samelewings. Sonder om die stabiliteit en orde in die samelewing negatief te beïnvloed behoort soveel bevoegdheidsterreine as wat prakties uitvoerbaar is op versoek van erkende etniese groepe aan hul eie beheer en selfbeskikking oorgelaat te word. In situasies waar etniese groepe geografies in 'n samelewing gekonsentreer is, kan om praktiese oorwegings meer bevoegdheidsterreine aan sulke groepe oorgedra word as in situasies waar die onderskeie groepe geografies verspreid oor die samelewing voorkom. Die vernaamste rede hiervoor is die feit dat volledige selfbeskikking slegs in en deur 'n etnies homogene gemeenskap binne 'n afgebakende geografiese gebied uitgeoefen kan word. Die huidige geografiese verspreidingspatroon van die Blanke, Asiër en Kleurling etniese groepe in Suid-Afrika het as gevolg van die instelling van etnies homogene groepsgebiede sodanig ontwikkel dat homogene etniese gemeenskappe wel op plaaslike owerheidsvlak bestaan dog nie op nasionale of streeksvlakke nie. Dieselfde situasie word met betrekking tot Swartes buite die onderskeie Nasionale State aangetef.

Indien sommige etniese groepe (soos bv die Blankes) sou verkies om selfbeskikking oor soveel moontlik samelewingsterreine uit te oefen sal hierdie Suid-Afrikaanse realiteite in ag geneem moet word. Dit beteken dat hoofsaaklik primêr groepsgebonde aangeleenthede op nasionale en streeksvlakke die fokus vir selfbeskikking van die onderskeie groepe in die praktyk kan uitmaak terwyl primêr persoons- en gebiedsgebonde aangeleenthede op hierdie owerheidsvlakke waarskynlik by gemeenskaplike organe sal moet berus. Die feit dat etnies homogene gemeenskappe egter wel op plaaslike bestuursvlak voorkom as gevolg van die bestaan van etniese groepsgebiede, veroorsaak dat redelik volledige geografiese selfbeskikking op hierdie vlak toegepas kan word indien soveel as moontlik devolusie van bevoegdhede van sentrale en streeksvlakke na plaaslike owerheidsvlak kan geskied. Devolusie in hierdie vorm impliseer op sy beurt die konsekwente deurvoering van die vryheid-van-keuse-beginsel na die plaaslike bestuursvlak sodat die beginsel van etniese selfbeskikking optimaal gerealiseer kan word. Op hierdie wyse kan selfbeskikking oor sekere persoons- en gebiedsgebonde aangeleenthede wat andersins prakties onmoontlik sou wees tog verkry word (vgl bylae 9B vir 'n voorstelling van die moontlike funksionering van so 'n stelsel vir Kleurlinge en Blankes in Suid-Afrika).

Die groepsgebonde sake waaroor etniese owerhede in Suid-Afrika waarskynlik in die praktyk volledig behoort te kan beskik behels veral opvoedkundige en kulturele belange sowel as gemeenskapsontwikkeling en welsyn. Koördinerings hiervan op administratiewe en wetgewende vlakke tussen die gemeenskaplike en die verskillende etniese owerhede is egter 'n praktiese noodsaaklikheid. Dit sal nie die beginsel van etniese selfbeskikking aantasn maar wel tot meer doeltreffende dienslewering lei.

Aangeleenthede soos Buitelandse Sake, Verdediging, Justisie, Polisie, Arbeid, Energie, Vervoer, Mynbou, Omgewingsbenutting en -bewaring, Poswese en Landbou is van gemeenskaplike belang vir alle persone ongeag hul afkoms of etniese assosiasie. Hierdie sake behoort gemeenskaplik gereël te word deur gemeenskaplike owerheidstrukture. Aangesien sommige individue ook sal verkies om nie met 'n bepaalde groep te identifiseer nie, behoort gemeenskaplike opvoedkundige en kulturele dienste asook gemeenskapsontwikkeling en welsyn egter ook deur die gemeenskaplike owerheidstrukture behartig te word ten einde die vryheid-van-keuse-beginsel te optimaliseer (vgl bylae 9B).

Plaaslike bestuur is ook 'n aangeleentheid wat sowel deur die afsonderlike etniese owerhede as deur die gemeenskaplike owerhede gehanteer behoort te word. Die implikasies van die model vir plaaslike bestuur in Suid-Afrika moet egter afsonderlik behandel word as gevolg van die belangrikheid daarvan.

8.3.8 Plaaslike Bestuur

Hierbo is daarvan melding gemaak dat die toepassing van gemeenskapsoutonomie in Suid-Afrika vergemaklik word deur die feit dat die onderskeie etniese groepe op plaaslike owerheidsvlak redelik homogene gemeenskappe vorm wat 'n geografiese regsgebied impliseer waarbinne 'n owerheid beheer oor 'n etnies homogene groep mense uitoefen. Operasionalisering van die beginsel van selfbeskikking word daardeur vergemaklik deurdat 'n devolusie van funksies van hoër owerheidsvlakke na die plaaslike vlak die omvang van plaaslike owerhede se bevoegdhede sal vergroot. Hierdie ontwikkeling sal veroorsaak dat plaaslike bestuur 'n belangriker rol in die regeringsproses sal vervul ten koste van die hoër owerheidsvlakke.

Plaaslike bestuur vorm 'n sleutelkomponent in die voorgestelde model vir gemeenskapsoutonomie in Suid-Afrika as gevolg van hierdie geografiese begrensing van etnies homogene gemeenskappe. Dit behels egter 'n substelsel wat net so gekompliseerd soos die res van die samelewing is deurdat slegs enkele van hierdie homogene gemeenskappe wel selfstandige plaaslike owerhede kan vorm wat deur 'n etniese owerheid op hoër vlak beheer kan word. Die meeste etniese gemeenskappe op plaaslike vlak is van mekaar afhanklik ten opsigte van dienslewering, fasiliteite en die skepping van 'n algemene munisipale infrastruktuur.

Indien die demokratiese gelykheids- en vryheid-van-keuse-beginsels ook in hierdie situasie van interafhanklike etniese gemeenskappe op plaaslike bestuursvlak prakties toegepas word, behoort etniese owerhede slegs oor dié etnies homogene gemeenskappe wat wel selfstandige plaaslike owerhede kan vorm én bereid is om onder so 'n etniese owerheid te ressorteer, beheer te kan uitoefen. Plaaslike gemeenskappe wat as gevolg van praktiese omstandighede van ander plaaslike gemeenskappe afhanklik is vir dienslewering en fasiliteite,

met ander woorde waar 'n gemeenskaplike plaaslike bestuursinfrastruktuur tussen verskillende etniese gemeenskappe bestaan, behoort noodwendig vir sekere doeleindes gesamentlik oor sekere aangeleenthede te besluit en dus ook onder 'n gemeenskaplike hoër owerheid te ressorteer. Dit behoort ook moontlik te wees vir etnies homogene selfstandige plaaslike owerhede by Kleurling- en Indiër plaaslike owerhede om hul vryheid van keuse sodanig te kan uitoefen dat hul verkies om saam te smelt, onder gemeenskaplike beheer te staan en nie met een of ander enkele etniese groep te identifiseer nie.

Vryheid van keuse op plaaslike vlak behels verder die reg van 'n betekenisvolle etniese gemeenskap om in 'n etnies homogene gebied te woon indien hul dit sou verkies dog terselfdertyd die reg van enige individu om nie met 'n bepaalde groep te assosieer nie en in 'n gemeenskaplike gebied te woon. Hierdie situasie raak nie noodwendig etnies homogene plaaslike owerhede nie dog raak veral plaaslike owerhede wat 'n etnies heterogene bevolking het. Dit impliseer dat sowel "oop" woongebiede as "etniese" woongebiede binne die grense van etnies heterogene plaaslike owerhede behoort te bestaan. Laasgenoemde word slegs voorsien op versoek van 'n betekenisvolle aantal persone wat tot 'n erkende etniese groep behoort. Daar behoort sover moontlik geen kwalitatiewe onderskeid tussen die "oop" en "etniese" gebiede te wees nie (sien bylae 9 vir 'n skets van plaaslike owerhede in die voorgestelde model vir Suid-Afrika). Dieselfde situasie as wat ten opsigte van afsonderlike etniese woongebiede behoort te geld, behoort ten opsigte van etniese gemeenskapsfasiliteite en -dienste te geld indien die daarstelling van afsonderlike etniese fasiliteite prakties uitvoerbaar is. Indien dit nie prakties uitvoerbaar is nie behoort gemeenskaplike fasiliteite vir alle persone te bestaan. Geen diskriminasie behoort te bestaan by die voorsiening van hierdie fasiliteite en dienste nie.

Etnies homogene plaaslike gemeenskappe behoort ook 'n vrye keuse te kan uitoefen om sekere belange deur 'n afsonderlike etniese plaaslike bestuursliggam of 'n gemeenskaplike raad op plaaslike bestuursvlak te laat hanteer.

8.3.9 Beoordeling

Die toepassing van die voorgestelde model vir gemeenskapsoutonomie op Suid-Afrika behoort te kan geskied sonder ingrypende wysiging

aan die staatkundige struktuur en funksionering van die betrokke samelewing. Dit sal egter wel gepaard moet gaan met 'n baie ingrypende aanpassing in die verskillende politieke kulture in die samelewing.

Die uitgangspunte wat telkens in die verloop van hierdie studie uiteengesit is, sal nl effektief in die politieke kulture van die verskillende etniese groepe in die samelewing geïnkorporeer moet word. Dit behels die onderlinge aanvaarding en implementering van sekere minimum strewes soos dié na vryheid van keuse, gelyke beoordeling, selfbeskikking, gesamentlike besluitneming, stabiliteit en orde, ens. Al hierdie uitgangspunte is reeds vervat in uitdruklike beleidsverklarings van die Suid-Afrikaanse regering of is heeltemal in ooreenstemming daarmee. Bylae 10 bevat die teks van die sogenaamde twaalf-punt-plan wat die hoeksteen van die huidige regeringsbeleid vorm en wat hierdie afleiding bevestig.

Hierdie uitgangspunte is egter nog nie effektief genoeg in die staatkundige praktyk in Suid-Afrika ge-operasionaliseer nie, soos die onvoldoende toepassing van gemeenskapsoutonomie wat hierbo bespreek is, aantoon. In die praktyk is nog nie genoeg sprake van vryheid van keuse deur individue en groepe nie en diskriminasie kom steeds op baie samelewings-terreine voor (Van der Horst 1981). Aan die ander kant is daar ook etniese groepe wat tot dusver nog geweier het om die etniese groepsbasis van die Suid-Afrikaanse samelewing met al die implikasies wat dit inhoud te aanvaar (Du Preez 1979, Motlana 1980:8).

Indien die realiteite in Suid-Afrika deur al die betrokke partye in die korrekte perspektief gesien word, behoort die bestaande instellings in die samelewing (met enkele aanpassings) in 'n redelik doeltreffende stelsel van gemeenskapsoutonomie omskep te kan word. Dit vereis egter die totstandkoming van 'n gunstige atmosfeer waarbinne verandering kan plaasvind. Die vraag ontstaan in hoeverre die veranderlikes wat in afd 8.2.7 as determinante wat die sukses van die model kan benadeel, genoem is, wel die ontstaan van so 'n gunstige atmosfeer in Suid-Afrika kan beïnvloed.

1) Bereiking van 'n minimum waardekonsensus

Hoewel geen waardekonsensus tussen die Blanke groep aan die een kant en die ander etniese groepe in Suid-Afrika aan die ander kant

oor die inhoud van 'n onderling aanvaarbare nuwe staatkundige bedeling op die oomblik bestaan nie, het die leiers van al die betrokke groepe deurgaans hul bereidwilligheid om tot 'n vergelyk te probeer kom ondubbelsinnig gestel. Die intensiteit van gewelddadige politieke konflik tussen die Blankes en die ander groepe is nie baie hoog nie (in teenstelling met Noord-Ierland en Libanon) en dit vergemaklik op die oomblik nog die moontlikheid om wel konsensus oor sekere algemeen aanvaarbare riglyne vir 'n nuwe bedeling te verkry. Tekens van toenemende etniese polarisasie bestaan egter wel en die waarskynlikheid van die bereiking van 'n minimum waardekonsensus neem as gevolg hiervan mettertyd af.

2) Die grootte van en aantal minderheidsgroepe

Die feit dat die ondergeskikte minderheidsgroepe in Suid-Afrika in totaal 'n getallemeerderheid in die samelewing uitmaak sal die toepassing van 'n stelsel van gemeenskapsoutonomie sowel vergemaklik as bemoeilik. Enersyds behoort die vryheid van keuse en selfbeskikkingselement in die model die gebruik daarvan aan te moedig, omdat dit vir alle etniese groepe sekere waarborge bied. Aan die ander kant sal 'n bevredigende onderling aanvaarbare formule waarvolgens al die betrokke groepe verteenwoordiging in gemeenskaplike staatkundige strukture verkry, moeilik geformuleer word. Dit kan egter nie vooraf beweer word dat dit nooit sal geskied nie. Indien die ernstige voorneme om 'n bevredigende oplossing te bereik wel by al die groepe aanwesig is, behoort dit in beginsel moontlik te wees.

3) Diskriminasie

Soos hierbo verduidelik is, het die huidige regering hom in beginsel reeds verbind tot die volledige uitskakeling van alle diskriminerende maatreëls in die samelewing. Hoewel hierdie doelwit nog nie ten volle bereik is nie, is die beginselaanvaarding van hierdie standpunt 'n aanduiding dat die ontlonting van hierdie bron van konflik wel moontlik is.

4) Opvoedingspeil

Die tegniek van gemeenskapsoutonomie lyk meer ingewikkeld as wat

dit in der waarheid is. Eintlik behels dit slegs 'n demokratiese formalisering van sekere aspekte van die normale samelewingspatroon in 'n plurale samelewing. Enige demokratiese stelsel vereis 'n redelik gesofistikeerde kieserskorps en die model vir gemeenskapsoutonomie sal ook ten beste in so 'n situasie funksioneer soos die Estlandse en Belgiese eksperimente bewys het. Die demokratiese beginsels van selfbeskikking en vryheid van keuse behoort egter die toepassing van die stelsel ten opsigte van 'n redelik ongesofistikeerde kieserskorps te vergemaklik en die stelsel behoort nie meer probleme as die gewone Westminsterstelsel in 'n plurale samelewing te veroorsaak nie. Dit behoort juis makliker toegepas te kan word as gevolg van die realisme daarvan.

5) Desentralisasie vs sentralisasie

Dié stelsel kan optimaal in 'n grootliks gedesentraliseerde politieke stelsel toegepas word. Op die oomblik is Suid-Afrika 'n redelik sterk gesentraliseerde politieke stelsel. Dit verminder die potensiaal van sukses indien gemeenskapsoutonomie hier toegepas sou word. Desentralisasie is egter een van die aangeleenthede waaroor 'n minimum waardekonsensus bereik behoort te word om die sukses van die stelsel te verseker.

6) Ideologiese vs pragmatiese politieke kultuur

Soos by desentralisasie moet aanvaar word dat die huidige dominante ideologiese politieke kultuur in Suid-Afrika gewysig sal moet word na 'n grootliks pragmatiese politieke kultuur waarbinne effektiewe politieke onderhandeling op gelyke voet tussen al die betrokke partye kan geskied, voordat die tegniek van gemeenskapsoutonomie optimaal toegepas sal kan word.

7) Balans tussen selfbeskikking en funksionele integrasie

Tot dusver is die idee van politieke selfbeskikking oor eie belange ten koste van die idee van gesamentlike besluitneming oor gemeenskaplike belange deur die Blanke regering beklemtoon terwyl die etniese minderheidsgroepe die teenoorgestelde doelwitte

beklemtoon het. Dit behoort moontlik te wees om 'n balans tussen hierdie strewes te bewerkstellig. Indien nie, sal geen demokratiese oplossing vir die staatkundige problematiek van Suid-Afrika gevind kan word nie.

8) Geografiese konsentrasie

Sekere etniese groepe wat hul eie tuisgebiede het behoort 'n groter mate van selfbeskikking as ander wat dit nie het nie te verkry indien hulle dit sou verkies.

Samevattend is dit duidelik dat belangrike waardeverskille op die oomblik nog tussen die verskillende etniese groepe in Suid-Afrika met betrekking tot die detail van 'n politieke skikking bestaan. Dit wil egter voorkom asof daar reeds in beginsel 'n stilswyende waardekonsensus oor aangeleenthede soos die uitskakeling van diskriminasie en die daarstelling van 'n stelsel waarbinne die aspirasies van alle betrokke etniese groepe in die land bevredigend geakkommodeer kan word, bestaan.

Die strukturele wysiginge wat in die samelewing aangebring sal moet word, is die volgende. Eerstens sal 'n wysiging in die stelsel van bevolkingsregistrasie teweeggebring moet word om die toepassing en gevolge daarvan ooreenkomstig die voorstelle hierbo te verbeter. Dit sal minder administrasie en beheer tot gevolg hê. Referenda sal verder gehou moet word om te bepaal welke groepe hul eie etniese gemeenskapsowerhede op sentrale vlak verlang. Die Blanke groep sal dit heelwaarskynlik versoek terwyl dit onwaarskynlik is dat enige van die ander groepe dit sou verlang.

'n Blanke gemeenskapsparlement kan op dieselfde patroon as die voormalige Verteenwoordigende Kleurlingraad totstandgebring word dog met veel meer bevoegdhede sodat dit op 'n gelyke vlak met die huidige parlement verkeer, welke liggaam dan in 'n gemeenskaplike parlement sou kon ontwikkel.

Alternatiewelik sou die huidige parlement 'n Blanke gesagsliggaam kon bly en sy persoons- en gebiedsgebonde funksies aan 'n nuwe gemeenskaplike wetgewer kan oordra wat moontlik uit die huidige Presidentsraad kan ontstaan of op ander wyse vanuit bestaande instellings kan ontwikkel. Dié groepsgebonde funksies met betrekking tot die ander etniese groepe wat op die oomblik nog by die Blanke parlement berus, kan dan aan gelyke wetgewende organe vir daardie groepe oorgedra word.

Die huidige staatsdepartemente sal tussen die verskillende etniese owerhede en die gemeenskaplike owerheid verdeel moet word sodat elke wetgewer sy eie uitvoerend administratiewe funksies kan uitoefen. Vir hierdie doel sal 'n besluit oor die sinvolheid al dan nie van streekswetgewende owerhede geneem moet word aangesien dit die doeltreffende benutting van die huidige provinsiale rade raak. In ooreenstemming met die beginsel van devolusie van owerheidsgesag behoort streekswetgewende organe teoreties wel op dieselfde patroon as op sentrale vlak ingestel te word. Aangesien hierdie stelsel egter 'n proliferasie van horisontale owerheidstrukture tot gevolg kan hê, maak dit sin om indien enigsins moontlik die aantal vertikale owerheidsvlakke te verminder. In bylae 9 word slegs twee wetgewende vlakke voorgestel, hoewel administratiewe strukture vir dienslewering- en beheerdoeleindes wel op streeksvlak aangedui word. Streekswetgewende organe is egter wel binne hierdie skema moontlik indien hulle as onontbeerlik beskou word bv as gevolg van praktiese, historiese, politieke en ander oorwegings.

Op plaaslike bestuursvlak behoort dieselfde ontwikkelingspatroon plaas te vind. Etnies homogene plaaslike owerhede behoort te kan kies of hulle onder beheer van etniese of gemeenskaplike owerhede wil staan. Etnies heterogene plaaslike besture sal 'n ingewikkelder keuse hê. Indien 'n betekenisvolle aantal lede van die Blanke gemeenskap in so 'n gebied sou verkies om in 'n etnies homogene woongebied te woon, behoort so 'n gebied afgebaken te word terwyl ander etniese groepe en individue wat verkies om in 'n gemeenskaplike woongebied te woon dit moet kan doen. Sekere huidige etniese groepsgebiede sal dus gemeenskaplik verklaar moet word of nuwe gemeenskaplike woongebiede vir dié doel geproklameer word. Eersgenoemde sal waarskynlik die mees praktiese uitweg wees. Plaaslike besture en/of die huidige groepsgebiederaad sou hierdie afbakenings kan doen.

In ooreenstemming met die vryheid-van-keuse-beginsel behoort die inwoners van elke woongebied te besluit of hulle 'n afsonderlike etniese munisipale raad vir besluitnemingsdoeleindes ten opsigte van aangeleenthede wat slegs etniese belang het, verlang, en of hul slegs een gemeenskaplike plaaslike bestuursraad (moontlik in etniese groepe verdeel), vir sowel etnies afsonderlike as gemeenskaplike sake sou verkies. Die meeste

Blankes sal waarskynlik afsonderlike etniese munisipale rade vir hierdie doeleindes verkies terwyl die ander etniese groepe 'n gemeenskaplike raad vir hierdie doel sou verlang. Indien nodig kan gesamentlike koördinerende komitees sake van gemeenskaplike belang tussen etniese owerhede onderling of tussen 'n etniese en 'n algemene (of gemeenskaplike) plaaslike raad, hanteer. Bylae 9 stel hierdie moontlikhede diagrammaties voor.

Soveel as moontlik groepsgebonde sowel as persoons- en gebiedsgebonde bevoegdheide behoort aan veral etnies homogene plaaslike owerhede oorgedra te word sodat die beginsel van selfbeskikking optimaal gerealiseer kan word.

Volgens hierdie uiteensetting sal bestaande instellings ten volle benut kan word en lyk dit prakties uitvoerbaar om 'n stelsel van gemeenskaps-outonomie in Suid-Afrika minstens met betrekking tot Blankes en Kleurlinge toe te pas. Die stelsel sou op 'n soortgelyke grondslag dog met moontlike aanpassings (waar nodig) ook suksesvol na al die ander etniese groepe in die samelewing uitgebrei kan word.

8.4 SLOTBESKOUING

Dit is baie waarskynlik dat die laaste kwart van die twintigste eeu in die wêreldgeskiedenis as die dekades van etnisiteit bekend sal staan. Hierdie periode sal veral onthou word vir die pogings wat aangewend is om die verskynsel van etnisiteit doeltreffend in die staatkundige strukture van samelewings te akkommodeer en wat gelei het tot die ontstaan van nuwe modelle van regering. Said en Simmons bevestig hierdie standpunt met betrekking tot die internasionale politiek:

"We have entered the age of ethnicity in international politics ... A politics of ethnicism is beginning to dominate the behaviour of divergent and anthropomorphically different cultures that will have wide impact upon their respective nation-states and demand new theoretical models explaining their respective nation-states, plus demanding new theoretical models explaining their interaction" (1976:19).

Die toename in en die destruktiewe gevolge van etniese konflik in die moderne samelewing veroorsaak dat bestaande teorieë oor die

regulering van konflik heroorweeg behoort te word in die lig van die realiteite van sogenaamde plurale samelewings waar hierdie konflik op sy ergste is. Melson en Wolpe kom tot dieselfde gevolgtrekking as Said en Simmons dog met betrekking tot die politieke proses binne die huidige sogenaamde nasiestate:

" ... the potentially disintegrative implications of intense communal conflict, together with the likelihood of its persistence, suggest that policymakers must begin to come to terms with communalism ... communal categories might well become more rather than less politically salient ... Political arrangements must be found which accord to all communal groups a meaningful role in national life and which are able to keep communal conflict within manageable bounds. The stability of culturally plural societies is threatened not by communalism per se, but by the failure of national institutions explicitly to recognize and accommodate existing communal divisions and interests" (1970:1130).

In hierdie studie is 'n poging aangewend om die bestaande leemte te vul deurdat 'n nuwe paradigma vir die staatkundige akkommodasie van etnisiteit in die samelewing ontwerp en op 'n plurale samelewing toegepas is. Hierdie paradigma neem die vorm aan van 'n model vir die toepassing van gemeenskaps-outonomie in samelewings waar geografies verspreide etniese groepe aangetref word. Dit behels nie 'n nuwe gedagte in die staatkunde nie dog is gebaseer op 'n byna vergete tegniek van middeleeuse oorsprong wat vir gebruik in 'n moderne demokratiese samelewing aangepas is. Die paradigma wat gebruik word voorsien ook 'n teoretiese regverdiging vir die erkenning en institusionalisering van die etniese groepsgrondslag van plurale samelewings en voldoen hierdeur ook in die behoefte wat onder andere deur Said en Simmons (1976), Melson en Wolpe (1970) hierbo, en Stankiewicz (1980:185) geïdentifiseer is.

Die model word as ideaaltipiese beskrywend voorskrywende model voorgehou ooreenkomstig die neo-institusionele benadering tot die bestudering van politieke verskynsels, waarvolgens die rol van owerheidsinstellings, -prosesse en -beleid by die oplossing van aktuele samelewingsprobleme relevant is. Hierdie benadering erken die belangrike rol wat sekere waardevoorkeure sowel in die breë samelewing as in die wetenskapsbeoefening speel. In hierdie studie is van 'n eksplisiete voorkeur vir 'n stelsel van demokratiese konflikregulering in plurale samelewings uitgegaan en is 'n empiriese analise van enkele gevallestudies wat meestal aan hierdie

kriteria voldoen, onderneem om die mate van sukses van die tegniek van gemeenskapsoutonomie te probeer bepaal. Die model is op hierdie uitgangspunte en bevindinge gebaseer. Dit is buigsaam genoeg om algemene toepassing in soortgelyke situasies as die gevallestudies te vind en voldoen aan die ander wetenskaplike vereistes wat vir modelle gestel word, nl geldigheid en kousaliteit.

Die relevansie van hierdie model vir demokratiese konflikregulering in die samelewing word al groter in die lig van die toename in etnisiteit oor die hele wêreld (Glazer 1975(b)), die neiging tot toenemende fragmentasie van samelewings in kleiner selfbeskikkende (etniese) gemeenskappe (Marc 1979 en Kinsky 1979) en die toename in etniese konflik (Melson en Wolpe 1970). So behoort hierdie tegniek bv redelik suksesvol selfs in situasies van etniese konflik met 'n hoë intensiteit (bv Libanon en Noord-Ierland) as alternatiewe konflikreguleringsinstrument toegepas te kan word indien die minimum waardekonsensus wat vir die toepassing van enige demokratiese stelsel benodig word, wel daar aanwesig is. Die waarskynlikheid van sukses van die model is groter as enige ander alternatief bloot omdat die balans tussen selfbeskikking en funksionele integrasie wat nagestrew word, makliker deur toepassing hiervan in 'n moderne samelewing waar etniese groepe nie dikwels in 'n enkele gebied geografies gekonsentreer is nie, bereik kan word as enige ander tegniek van staatkundige akkommodasie.

Die vryheid-van-keuse-beginsel wat 'n sentrale element in die model is verseker die selfbeskikking van etniese groepe oor hul eie belange terwyl die ander demokratiese beginsels soos gelyke beoordeling en effektiwede deelname aan regeringsprosesse die gewaarborgde deelname op nie-diskriminerende wyse aan besluite oor sake van gemeenskaplike belang verseker.

Samevattend wil dit voorkom of die tegniek van gemeenskapsoutonomie die enigste manier is om demokratiese konflikregulering suksesvol in 'n plurale samelewing waar etniese minderheidsgroepe geografies oor die samelewing verspreid is, toe te pas. In hierdie opsig hou die tegniek dan ook baie potensiaal in vir konflikregulering in die Republiek van Suid-Afrika.

Draft International Convention on the Protection of National or Ethnic Groups of Minorities*, presented by the Minority Rights Group to the UN Human Rights Commission, 1979.

(prepared by Dr. Felix Ermacora† and colleagues in Vienna)

The States Parties to the present Convention,
Reaffirming that the General Assembly of the United Nations in its Resolution 217 C (III) has declared itself not to be indifferent to the fate of Minorities,

Regarding Art. 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights which provides for the protection of certain characteristics of persons belonging to ethnic, religious or linguistic minorities,

Appreciating the valuable work contained in the Special Report submitted to the Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities in the Study UN-Doc. E/CN.A/Sub.2/384,

Regarding Art. 1 of the UN Convention relating to the Elimination of all forms of Racial Discrimination which includes in its concept of Race also the concept of ethnic groups and protects them and their members against all forms of racial discrimination,

Welcoming Art. 1 of the International Human Rights Covenants recognizing the right of all peoples to self-determination and its application to all peoples under foreign occupation and colonial domination,

Regarding regional instruments on Human Rights, in particular Art. 14 of the European Convention on Human Rights which guarantee for everyone belonging to a national minority the enjoyment of the human rights and fundamental freedoms recognized in these instruments,

Considering the fact that the prevention of discrimination against persons belonging to ethnic or national minorities or groups is already depicted by other international instruments in different fields and by many constitutional provisions in different countries of the world,

Considering, however, that no general international instrument relating to the protection of ethnic groups and minorities has been elaborated so far,

Taking into account, that many national or ethnic groups or minorities in different regions of the world are not yet legally recognized,

Anxious to prevent in the future any further threat to international or national peace and security caused by racial hatred and struggles of ethnic groups or minorities against oppression, such as the world experienced between the two World Wars, by the policies of racist regimes, by forms of genocide and other gross violations of human rights and fundamental freedoms,

Aware that universal or even regional protection of national and ethnic groups or minorities depends primarily on the democratic, economic, social, cultural, and political development in the different regions of the world and that therefore the system of protection of ethnic groups and minorities must be secured by appropriate international instruments,

Taking note of the UN attempts to draft an International Declaration on religious intolerance and discrimination on grounds of religious beliefs,

Considering it inappropriate, however, to draft rules for the protection of religious minorities and national or ethnic groups or minorities in one and the same instrument,

Have decided to adopt a system of measures aiming at the protection of national or ethnic groups of minorities which may be implemented by Member States, but should in any case be considered as a first step towards a State policy designed to construct a peaceful pluri-ethnic [Utz] national society for the benefit of internal and international peace and security in conformity with the principles of the UN Charter and the statutes of regional intergovernmental organizations,

Realizing that the national or ethnic groups of minorities and their members, having duties towards other ethnic groups and minorities and their members, are also under a responsibility to refrain from ethnic [Utz] prejudice and to strive for ethnic [Utz] tolerance,

Agree upon the following provisions which constitute elements of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Section I. General Principles

Art. 1: Every national or ethnic group or minority has, on an international as well as on a national level, the inalienable right to be recognized as a national, ethnic and cultural entity and must be granted the right to be recognized as such in accordance with the provisions of the present Convention.

Art. 2: National or ethnic groups or minorities having the character of entities possess the inalienable right to their own ethnic and cultural identity and to self-determination within the framework of the present Convention.

Art. 3: Every member of a national or ethnic group or minority has the right to use his own language or dialect in private, in all social, economic and similar relations, and in public, notwithstanding the legal position of his group or minority.

Art. 4: National or ethnic groups or minorities are free to pursue their economic, social, and cultural development and may not be discriminated against for reasons connected either directly or indirectly with these activities.

Art. 5: National and ethnic groups and minorities have a right to a legal and social environment favourable to their legitimate aspirations.

Art. 6: The physical character as well as the demographic composition of a territory in which national or ethnic groups or minorities are living must not be changed without legitimate cause and the consent of those concerned [Francis].

Art. 7: The State must not undertake, support or favour a policy of artificial or [Veiter] enforced assimilation.

Art. 8: Genocide against national or ethnic groups or minorities is a crime against humanity.

Art. 9: Mass expulsions of members of national or ethnic groups or minorities have to be considered as genocide; involuntary transfers of members of national or ethnic groups or minorities within or outside the borders of a State Party to this Convention are not permitted for any reasons whatsoever.

Art. 10: Nobody may be denied the right to associate or identify himself voluntarily with the majority of the population of the State of which he is a national

* Into this draft have been integrated provisionally

- a) linguistic improvements submitted by Mrs. Mary Wuschek, and
b) proposals as to changes of text made by Professors Francis, Simma, Utz, and Veiter, as well as by Dr. Kloss. These changes are underlined and the name of the proposal's author is shown in brackets.

† A Member of the Austrian Parliament, of the European Commission of Human Rights and of the UN Commission

Section II. The Recognition of Groups, Prevention of Discrimination, and Measures of Protection in general

Art. 11 § 1. The States Parties to this Convention recognize national or ethnic groups or minorities within their jurisdiction. They recognize furthermore the right of persons freely to join such groups or minorities.

§ 2. A national or ethnic group or minority in the sense of the present Convention exists if a number of nationals of the given State, being in numerically inferior, or non-dominant position, and possessing ethnic or linguistic characteristics differing from the rest of the population, show, if only implicitly, a sense of solidarity with a view [Francis] towards preserving their culture, traditions, or language, and possessing also an adequate representation, asks for legal recognition as a national or ethnic group or minority.

§ 3. A group or minority recognized according to § 2 may appeal for recognition by the UN or, if it so desires, by a relevant regional intergovernmental organization. As to the criteria according to which recognition is granted to such a body, UN-ECOSOC or the given regional intergovernmental organization shall decide, guided by the principles laid down in § 2. By force of recognition, the minority or group receives a special consultative status within the UN ECOSOC or the respective intergovernmental organization.

Art. 12 § 1. National or ethnic groups or minorities are guaranteed their political, cultural, economic, and social development on the basis of non-discrimination by the State. The authorities will also take appropriate measures to discourage discrimination on the part of the general population [Francis].

§ 2. Members of a minority or group may not be discriminated against, either in fact or in law, in the enjoyment of human rights, especially those guaranteed by the UN Covenant on Social, Economic, and Cultural, and on Civil and Political Rights; the provisions of the UN Covenant on the Elimination of all forms of Racial Discrimination have likewise to be applied.

§ 3. Members of a minority or group must not be obliged to render military service outside the territory in which the group resides unless in times of war or of public emergencies which do not involve specific interests of the minority or group concerned [Kloss].

Art. 13 § 1. The protection of a national or ethnic minority or group may be organized on a national or international level or on both levels. The kind, range and scope of the protection depends on the freely expressed will of the members of the minority or group, on its demographic distribution as well as on international obligations of the given State.

§ 2. The main kinds of protection on a national level are the following:

- a) the right to self-determination as expressed in the UN Declaration of Principles of International Law on Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the UN (GA Res. 2625 (XXV));
b) cultural autonomy;
c) linguistic autonomy;
d) participation in legislative, administrative, and/or judicial processes and decisions;
e) distribution of public funds for the promotion of the economic, cultural, and social development of the minority or group.
f) adequate competences to dispose of, [Veiter] and to use the natural resources located in the territory wherein the minority resides;

‡ minimize' [Francis]

g) the right to economic, social, and cultural development based on the guarantees laid down in the UN Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights.

§ 3. The main kinds of protection on an international level are the following:

- a) adjudication of a given type of self-determination on application by an internationally recognized minority or group by the General Assembly of the UN or the competent organ of a regional intergovernmental organization;
b) fact-finding, conciliation or mediation in a conflict about group protection between States at the request of a State, or in conflict between a State and a group at the request of the latter, on the basis of a resolution of the UN General Assembly or of the competent organ of a regional intergovernmental organization; the procedure must follow the rules determined as model procedure by the Hague Convention VII of 1907 (Peaceful Settlement of Disputes);
c) arbitration and/or judicial decision on an alleged violation of national or international instruments concerning group-protection; the procedure to follow the rules of the aforementioned Hague Convention of 1907; competence for judicial decisions shall be assigned primarily to a Court or Commission of Human Rights established by an international regional agreement or, provided that no such agreement exists, to the International Court of Justice*;
d) international recognition of the minority or group by the UN or by a regional intergovernmental organization in the sense of Art. 11 § 3.

Section III. The Right of Self-Determination

Art. 14: The modes of implementing the right of self-determination of a national or ethnic minority or group consist in the right to

- a) freely secede from the given State in order to establish a sovereign and independent State, or to associate with or integrate into an independent State, in the second alternative with the consent of the receiving State, [Veiter]
b) voluntary emergence into any other political status (for instance, territorial autonomy, self-government, political autonomy or any other agreed arrangement within the framework of the State directly concerned) or
c) freely form legislative and/or administrative regional or local autonomy within the framework of the State directly concerned.

Art. 15 § 1. The type of self-determination mentioned in Art. 14 lit. a) may only be granted to national or ethnic minorities or groups living in territories bordering on the receiving State or separated from it by the sea or a sea-belt, [Veiter, Francis] provided that the secession has been voted upon in a free plebiscite by the majority of the population residing within the respective territory, the State may not hinder the free expression of the will to make use of the right of self-determination. The State may contribute to the exercise of the right of self-determination. The implementation of that right may, in agreement with the given State, be supervised by an intergovernmental organization.

§ 2: Should the State be unwilling to recognize the group's right to self-determination in the sense of § 1, the group may appeal to the UN General Assembly or a competent regional intergovernmental organization for a decision on the legitimacy of its claim to self-determination.

* Simma: Agreement to this rule of competency pre-supposes the amendment of the ICJ statute

§3: If a minority or group is not accorded the right to self-determination in the sense of §1, the State concerned may, by agreement with the duly authorized representatives of the minority or group, or by plebiscite, make arrangements in the sense of Art.14, litt. b) or c).

Art.16: The types of self-determination mentioned in Art.14, litt. b) and c), may also be granted it, in a given part of the State territory, nationals reside possessing ethnic, or linguistic characteristics differing from the rest of the population and showing, if only implicitly, a sense of solidarity with a view towards preserving their culture, traditions, or language and also possessing an adequate representation, ask for such an arrangement

Section IV Other Forms of Autonomy

Art.17: Every national or ethnic minority or group has the right to preserve its own cultural identity, whatever its manifestation (archives, museums, libraries, monuments, theatres, orchestras, cultural institutions of any other kind etc.) may be, and to administer them independently. Every minority or group has the right to establish its own information and Press service.

Art.18: A national or ethnic minority or group has the right to use a specific wireless and television channel – channels to be accorded in concordance with pertinent international under-standings [Simma] – and to transmit any programme in its own language at appropriate times.

Art.19: Cultural autonomy consists further in an educational system providing instruction on all educational levels in the language of the group. Every child belonging to the group has the right to this education, provided the persons responsible for his education [Veiter] are willing to make use of this right. The relevant curricula have to take into account the needs of the group as well as the principles enshrined in the State's Constitution. Diplomas and certificates issued by the educational institutions of the group shall have public recognition. The provisions of the UN I S C O Convention against Discrimination in Education of 1960 shall be applied respectively.

Art.20 §1: Linguistic autonomy consists in facilitating the use of the mother tongue before administrative and judicial authorities. If more than a certain percentage of the inhabitants of a judicial or administrative district – the percentage to be fixed by agreement between the competent State authorities and the representatives of the relevant minority or group [Veiter] – belong to one or more national or ethnic minority or group, their languages have to be recognized as official languages. Districts may not be delimited in a way so as to prevent the realization of this right. In cases of linguistic autonomy, topographic signs have to bear bi- or multilingual inscriptions.

§2: This linguistic autonomy should particularly be observed with regard to the rights of personal liberty, of fair trial and in all matters of social welfare.

§3: If necessary, State authorities shall consider the possibility of applying ethnic criteria with regard to the assignments of posts, especially in regions where the group language is recognized as the official language. In areas where the group resides, a percentage of posts in the Public Service of the State, the provinces and communes – the percentage to be fixed by agreement between the competent State authorities and the representatives of the relevant minority or group – shall be made available to members of that minority group

Art.21: Economic autonomy consists particularly in the right of the national or ethnic minority or group to establish federations and trade unions on an ethnic basis, to control the application of the principle of non discriminatory job reservation, and to reserve jobs for the members of the group adequate to their job training.

Section V Group Representation and Group Behaviour

Art.22: National or ethnic minorities or groups may be represented by political parties or by corporations of a cultural or social nature. These associations must have free, democratically elected organs. [Simma]

Art.23: In the fulfilment of tasks connected with the preservation and development of the characteristics of resident national or ethnic minorities or groups, the State has to give adequate material, and especially financial aid and assistance. In federal States, this applies also to their composite territorial units.

Art.24: The State (including in federal States their composite territorial units), the provinces and municipal bodies [Kloss] where national or ethnic minorities or groups reside in considerable strength (the percentage to be fixed by agreement between the competent State authorities and the representatives of the relevant minority or group) [Veiter] may create Councils in order to render it possible for the groups to formulate and articulate their interests and desires, in particular with regard to the provisions laid down in the present Convention.

Art.25: If, for reasons of insufficient numerical strength, national or ethnic minorities or groups cannot be represented in legislative bodies or administrative organs, or if self-determination or autonomy is not granted, the State shall provide for a sufficient number of national or ethnic representatives to be integrated into those bodies or organs in order to enable the minorities or groups to formulate and articulate their interests and desires. In matters where the principles of the present Convention are at stake or might come into jeopardy, it may be provided that no resolution may be passed nor any administrative decision be arrived at without the concurrence of the representatives of the minority or group.

Art.26: Group representatives have the right to present the interests of the respective group before intergovernmental organizations; they have the right to present petitions in the name of the members of their group if individual rights or collective interests are alleged to be violated by public authorities

Art.27: The representation of group interests before national or international authorities shall be peaceful; it should not be made the basis of action against the group itself, their members or representatives or relatives or friends of these persons

Art.28 §1: National or ethnic minorities or groups owe loyalty towards the State in which they reside as long as the authorities of the State respect the principles set forth in the present Convention and do their best to enforce them. In no case may members of groups be expatriated because of their political activities connected with the representation or protection of the rights and collective interests of groups.

§2: It may not be considered disloyal if representatives of a minority or group communicate with authorities of another State in matters concerning group interests, with regard to principles enshrined in the present Convention or in matters concerning bilateral agreements referring to group-protection, provided that members of the group belong to the people of the other State or that there exist cultural or traditional links between the group and the people of the other State.

Art.29: With regard to international group protection (see Art.12), the representation of a national or ethnic minority or group shall be given a legal status as to the claim for international recognition of the group (Art.11 §3), as to the determination of the right of self-determination (Arts.14-16), as to the decision in conflicts between States and groups (Art.13 §3); representatives of groups shall be permitted to participate as legal representatives in cases concerning an alleged violation of human rights of a member of a group. Rules of procedure applied to international bodies shall be interpreted in this sense

Section VI. Rules for International Implementation

Art.30: The States Parties to the present Convention shall adapt their respective laws and regulations with a view to bringing them into harmony with the principles of the present Convention within two years after its entering into force.

Art.31 §1: All international conventions and instruments on cultural, economic, and social rights, on civil and political rights, as well as instruments relating to the friendly settlement of disputes shall be applicable to the prevention of ethnic [Utz] discrimination in the field of human rights.

§2: States Parties to the present Convention shall become Parties to the UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination

§3: The States Parties to the present Convention undertake to use their influence, both individually and jointly, towards the adoption of the Statutes of those intergovernmental organizations of which they are members, with regard to human rights in the sense of the principles laid down in the present Convention, in particular with regard to its Sections III and IV and its Art.28.

§4: States Parties to the present Convention agree that the procedure set up in ECOSOC Resolution 'Procedure for dealing with communications relating to violations of human rights and fundamental freedoms' (Res. 1503 (XLVIII)) shall be applied, as may be appropriate, for the purposes of the present Convention

Art.32 §1: The States Parties to the present Convention shall appoint a High Commissioner for the Protection of the Rights of National or Ethnic Minorities or Groups whose functions are determined by a Special Statute annexed to the present Convention. The decision of the States Parties to the present Convention to appoint the High Commissioner has to be made unanimously.

§2: If no agreement is reached as to the appointment of the High Commissioner, the States Parties to the present Convention will submit a list of at least three names to the UN Secretary-General with the request to propose one of these persons for High Commissioner. The States Parties to the present Convention undertake to appoint the UN Secretary-General's nominee.

Section VII Religious Minorities

Art.33: The States Parties to the present Convention undertake to concentrate their efforts on the elaboration of international instruments on the protection of religious groups and minorities whose member rights are recognized in Art.27 of the International Covenant on Civil and Political Rights.

Section VIII Regional Arrangements

Art.34 §1: The provisions of Art.13, Art.14 litt. c, Art.18-20 and Arts 22-26 of the present Convention demand different forms of application in different regions of the world. These provisions should be implemented either by bilateral or by multilateral regional arrangements.

§3: These agreements should take into account the annexed model protocol about specific rights of ethnic groups and minorities.

Section IX Concluding Provisions

Art.35: For the purposes of the present Convention, Art.2 §3 and Arts 4 and 5 of the International Covenant on Civil and Political Rights may be applied respectively

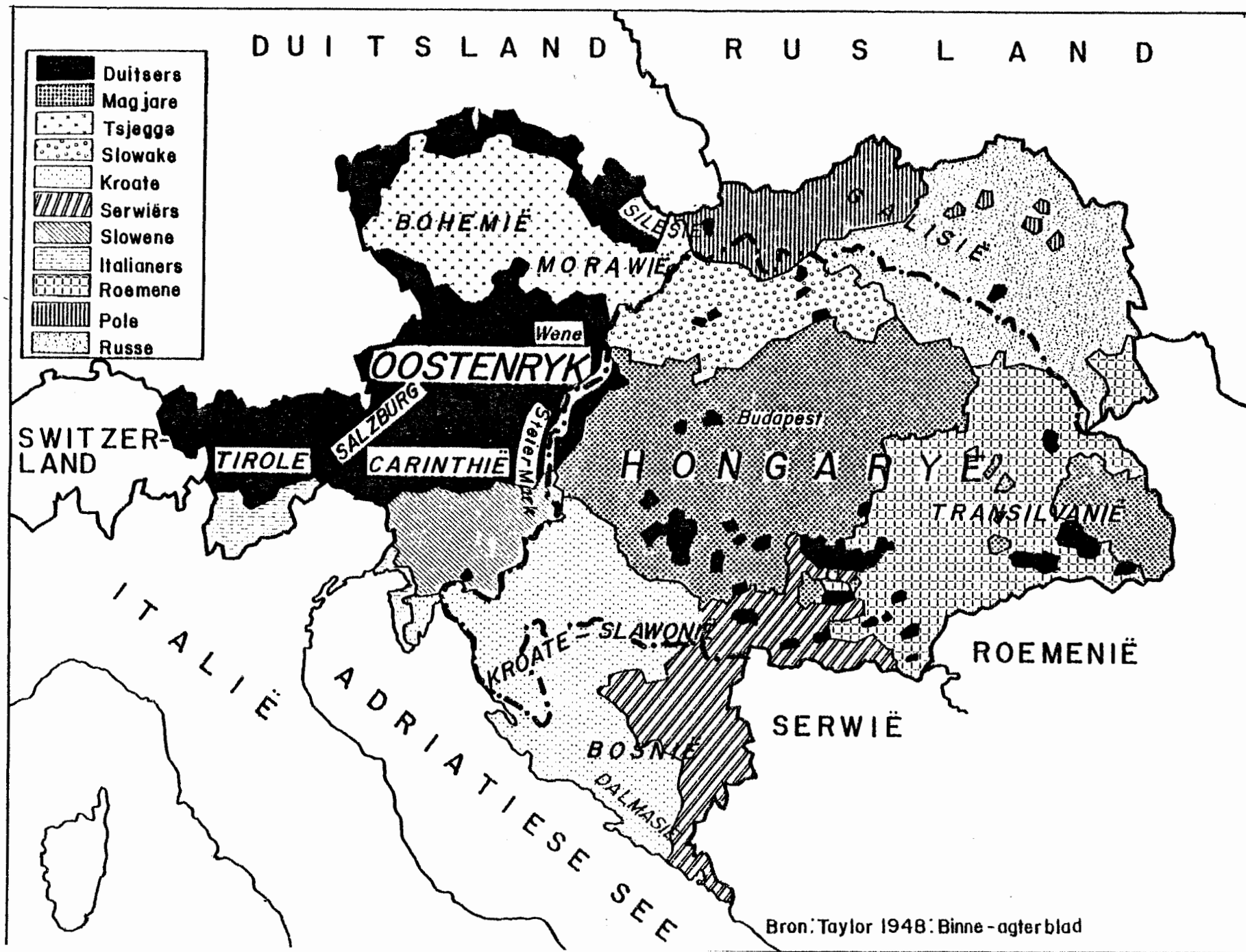
Art.36: National or international rules more favourable to national or ethnic minorities or groups than the provisions of the present Convention shall not be affected by the coming into force of the present Convention. In cases of a dispute over this

problem between States Parties to the present Convention, or between States Parties to the present Convention and international organizations, or between States Parties to the present Convention and nationally or internationally recognized minorities or groups, such dispute may be referred for discussion to the International Court of Justice on the demand of one of the parties to the dispute.

Art.37: Part VI of the International Covenant on Civil and Political Rights shall be applied to this Convention with regard to signatures and accessions, entry into force, extension to federal States, amendments, notification, and authentic languages.

Art.38: States Parties to the present Convention are permitted to interpretative declarations only with regard to the ways and means of the intended application of the right of self-determination within their jurisdiction.

Art.39: States Parties to the present Convention shall encourage bilateral and regional cooperation among themselves as well as between themselves and other interested States with regard to the rights and the protection of national or ethnic minorities or groups as outlined in the present Convention. Particularly, agreements shall be concluded on the exchange of lecturers, students, pupils and apprentices, on the recognition of diplomas and certificates, on the exchange of information and experiences as well as the achievements of national or ethnic minorities or groups in cultural, educational, scientific and other fields of human endeavour.



ETNIESE GROEPE IN DIE OOSTENRYK-HONGAARSE RYK IN 1910*

Etniese Groep	Bevolkingstal	Persentasie van Totale Bevolking
Duitsers	12 000 000	23,9
Magjare	10 100 000	20,1
Tsjegge	6 550 000	13,0
Slowake	1 950 000	3,9
Kroate	2 625 000	5,2
Serwiërs	1 925 000	3,8
Mohammedaanse Serwo-Kroate	650 000	1,2
Pole	5 000 000	9,9
Rutheniërs	4 000 000	8,0
Roemene	3 200 000	6,4
Slowene	1 300 000	2,6
Italianers	1 000 000	2,0
TOTALE BEVOLKING	50 300 000	100 %

* Bron: Kann 1964:305

UITTREKSELS UIT EN KOMMENTAAR OP DIE ESTLANDSE WET OP DIE KULTURELE AUTONOMIE VAN NASIONALE MINDERHEDE, 1925

THE ESTONIAN CULTURAL AUTONOMY LAW OF FEBRUARY 5, 1925¹

This law consists of thirty-one paragraphs, of which the first declares the autonomous institutions of the national minorities to derive their authority from the same Estonian legislation as authorises the establishment of local self-governing institutions. Like the latter, the minority institutions can act only in accordance with the law of the land.

Para. 2. The competence of the minority autonomous institutions includes :

(a) The organisation, administration and supervision of the public and private educational establishments of the minority in question.

(b) The care of the other cultural needs of the minority concerned and the administration of institutions and undertakings created to this end.

The self-administration of the welfare institutions of the minority is regulated by a special law.

Para. 3. The cultural autonomous administration is entitled to enact bye-laws, binding on its members, within the sphere defined in Para. 2.

Para. 4. The public school organisation of the minority is determined jointly by the minority-administration and the local authorities concerned, and confirmed by the Government on the motion of the Minister of Education, who also acts as umpire should the minority-administration and local authorities disagree. Existing public schools with the language of instruction of the minority come under the control of the minority authorities. When a minority school is opened, or taken over, the State decides what subsidies or other services shall be provided for it by the local authorities.

Para. 5. The organs of the national autonomy of each minority are its Cultural Council and its Cultural Administration. Subordinate institutions with local competence may also be created.

Para. 6. The financial resources of the autonomous institutions are drawn from the following sources :

(a) Payments and other services made by the State for public elementary and secondary schools.

(b) Similar payments, etc., made by the local authorities, as decreed by the State.

(c) Subsidies for cultural purposes from the State and autonomous authorities.

(d) Public taxes levied, if necessary, on its members by the National Council; the rate and basis of such taxation to be authorised by the Government on the joint motion of the Ministries of Finance and Education.

Para. 7. The local authorities are released from the obligation to provide instruction for the minority wherever the minority itself has assumed this duty.

Para. 8. Under 'minority' within the meaning of this law is understood the German, Russian and Swedish minorities, and any other minority numbering not less than 3,000 persons.

Para. 9. Membership of a minority is determined by a national register, on which Estonian citizens of the above minorities may enter their names if at least 18 years of age. Children under 18 follow the nationality of the parents. If the parents are of different nationality, the nationality of the child is decided by agreement between them; failing such agreement, the child follows the nationality of the father. A child reaching the age of 18 must register within a year if he wishes to belong to the minority.

Para. 10. The names of members are erased from the register (a) on death, (b) on loss of Estonian citizenship, (c) on their own request. In cases (b) and (c) they must fulfil their financial obligations up to the end of the current year. Members leaving the register under (c) may apply for readmission; but the autonomous authorities have the right to refuse the request.

Para. 11. Voting members of the minority are registered members of full age entitled to vote in communal elections.

Para. 12. Membership of the minority does not exempt any person from his obligations as a citizen or from his local obligations.

Para. 13. If, for unavoidable reasons, members of a minority make use of State or local institutions when they possess such institutions of their own, subsidised out of public funds, the minority autonomous institutions must defray the cost.

Para. 14. The Government may dissolve the Cultural Council, when a new Council must be elected within three months.

Para. 15. The minority institutions are dissolved :

(a) if the Cultural Council so decides, by a two-thirds majority, or

(b) if the membership of the minority sinks below 3,000, or if the registered adult membership falls to below 90 per cent. of the total of the minority as shown by the last census.

Para. 16. Minorities wishing to set up autonomous institutions inform the Government to that effect.

Paras. 17 ff. regulate the elections to the first Cultural Council, laying down a procedure analogous to that of the compilation of ordinary voting lists. If less than 30 per cent. of the persons registered as voting take part in the election, no Council is elected, and no further application can be entertained for three years. If a sufficient number of voters take part in the election, the President of the Committee appointed for the purpose (designated by the minority and confirmed by the Government) arranges for the election of the Cultural Council, which again has to decide whether it wishes to exercise the autonomy envisaged. If it does so decide by a two-thirds majority, the State declares the autonomy to be in force, and must take all the necessary administrative steps within four months. If this majority is not obtained, the Council is dissolved, and no further application may be made for three years. The costs of the election are borne by the minority.

Para. 31. In regions where a minority is in a local majority, the State may establish a local national-cultural self-government for its subjects who are Estonians by nationality.

The explanatory statement which accompanies this law is in many respects more interesting, and indeed more illuminating, than the law itself. In a preamble it points out how other States, notably Russia, had failed to solve the problem of the co-existence of various nationalities within its frontiers. If the principle of the equality of rights of all citizens is to be effective, then every member of a minority in a State must have the same possibilities of national-cultural development as the majority. And clearly each people knows its own cultural needs best.

Two fundamental articles of the Estonian Constitution are quoted :

(a) 'All Estonian citizens are equal before the law. Differences of birth, religion, sex, status or nationality cannot be the cause of any favour or discrimination in public life.'

(b) 'Every Estonian citizen is free to determine his own nationality. If he cannot do this personally, the law shall do so.'

Other fundamental laws guarantee members of minorities instruction in their mother tongues and allow for the possibility of self-government on national-cultural matters.

The committee set up to elaborate the Cultural Autonomy Law worked on certain principles, as follows :

As Estonia was the first State to work out legislation of this kind, and had no precedents to work on, the law had to be provisional and general in character.

All minorities of Estonia must be placed on the same footing, i.e. given the same opportunities of cultural development.

Cultural autonomy is considered in law as a branch of 'social self-government'. It must therefore be under the control of the State, like the local self-government institutions.

It must rest not on the territorial, but on the personal basis.

A clear distinction must be drawn between the cultural development of the minority and its political requirements; this is done by exact delimitation of the sphere of competence of the national self-government, and by the power retained by the Government to dissolve the Cultural Council, if it exceeds its powers, and to order new elections.

'Nationality' is not taken as identical with 'race'; it is determined by the full declaration of the individual.

The term 'national minority' means all Estonian citizens whose names are entered on the national register.

The law is then analysed and commented on. The national autonomous institutions possess legal personality, as institutions fulfilling public functions. The Government is a supervisory rather than a superior authority, except in so far as it has the power to dissolve the Cultural Council. The national institutions enjoy, however, complete freedom of action within their own sphere of competence. They are completely free in the choice of their organs and the election of their officials, and are treated like other State institutions in respect of stamp duty, etc.

The autonomous institutions control both the public and the private schools of their members. Their school councils have the same status vis-à-vis the Ministry of Education as the local school councils of the local authorities. They have, however, no authority over any schools giving instruction in the minority language but established for the benefit of persons other than members of the minority. They deal not only with schools but with other cultural institutions.

The organs are : the Cultural Council and the Cultural Administration. As the general principle is personal, the Cultural Council represents all members of the minority, wherever domiciled; but its members are elected on a local basis, and subordinate councils may be created to deal with local problems.

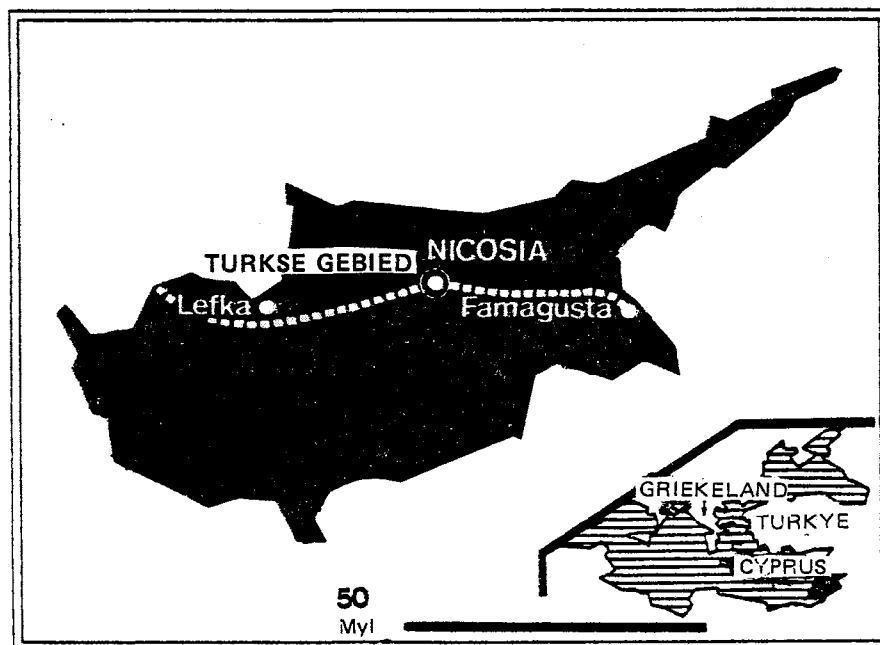
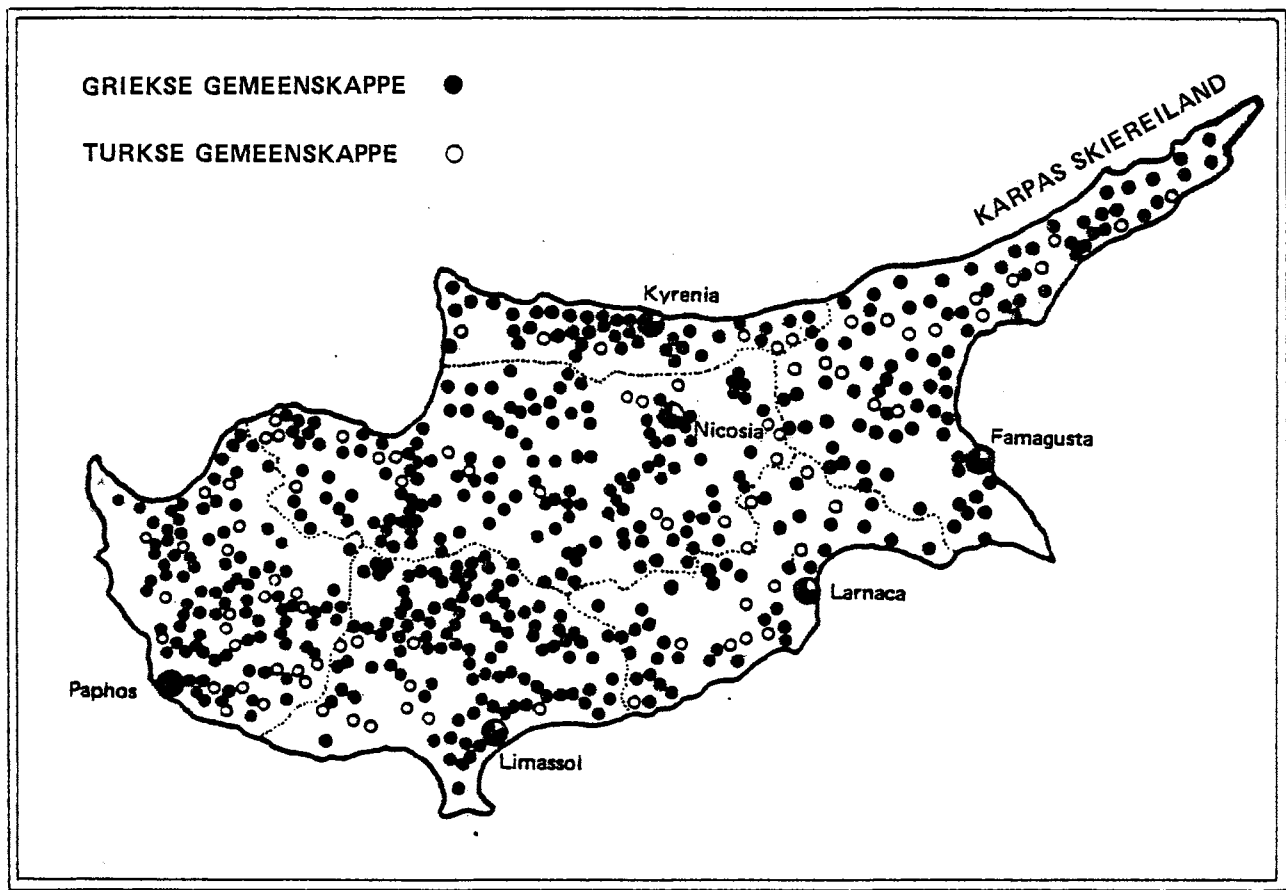
Entry on the register is a matter for the free decision of the individual; but to prevent abuses the consent of the autonomous authorities is required if persons who have voluntarily left the organisation wish to re-register.

The State has the right and duty to supervise the activities of the institutions, and is therefore empowered, if necessary, to dissolve the Council and order new elections. The minority may itself close down its own functions.

The remainder of the explanatory statement elucidates the final provisions of the law relating to the system of election.

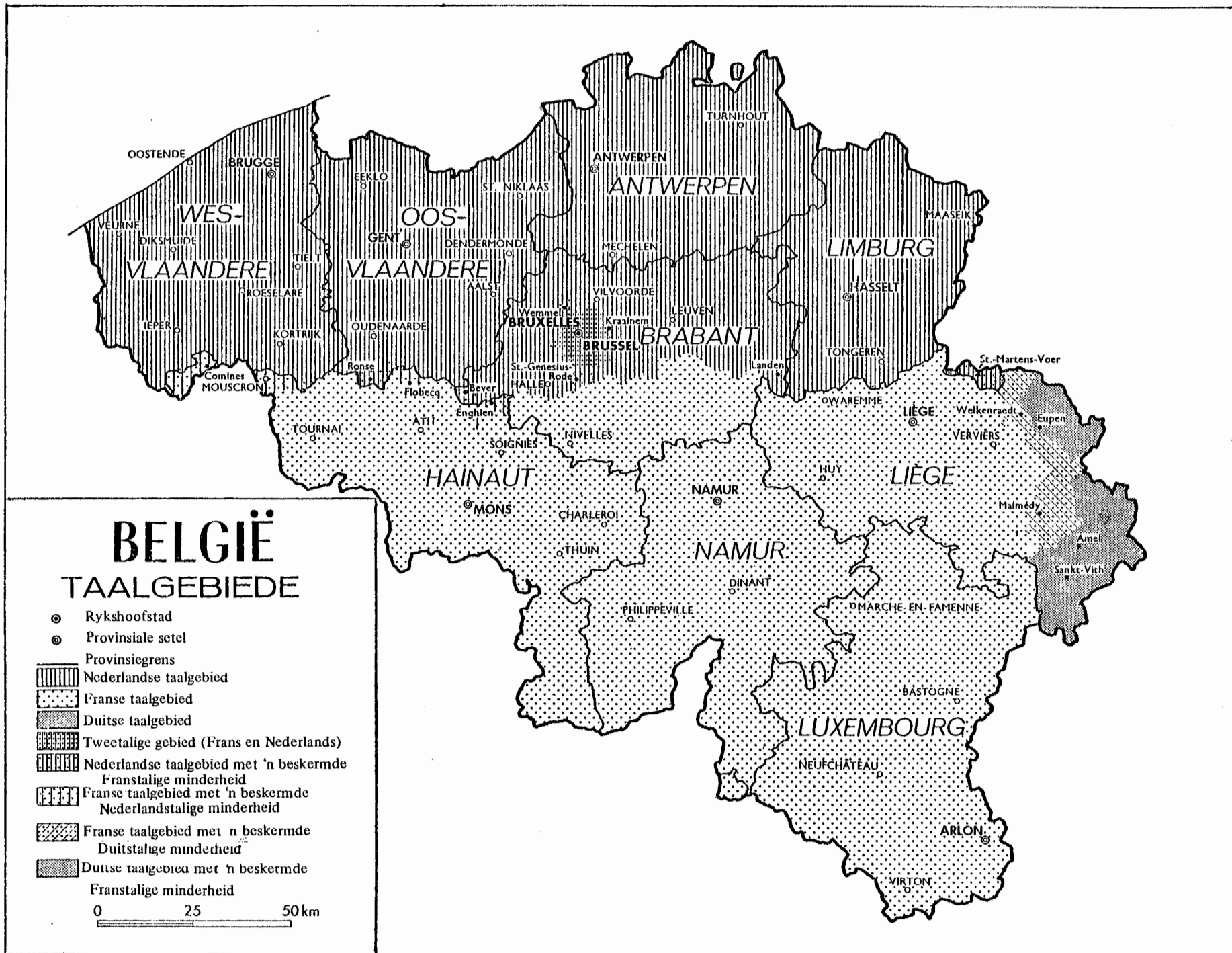
¹ See H. Kraus, *Das Recht der Minderheiten* (Berlin, 1927), 191 ff.

BEVOLKINGSVERSPREIDING EN PARTISIE IN CYPRUS IN 1978



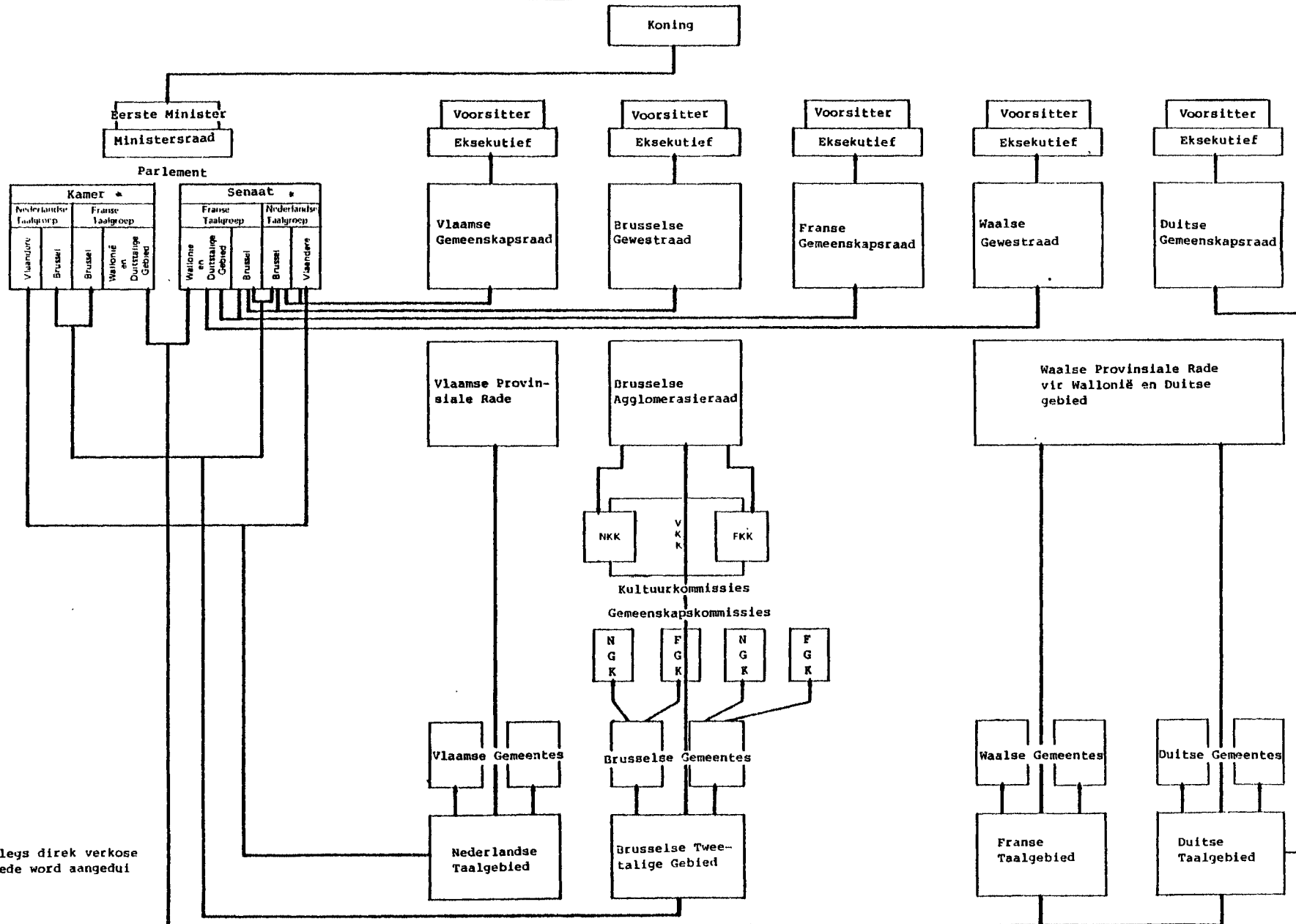
POSISIE IN 1976

TAALGEBIEDEN IN BELGIË IN 1971



STAATKUNDIGE STRUKTUUR IN BELGIË NA DIE 1980-WYSIGINGE

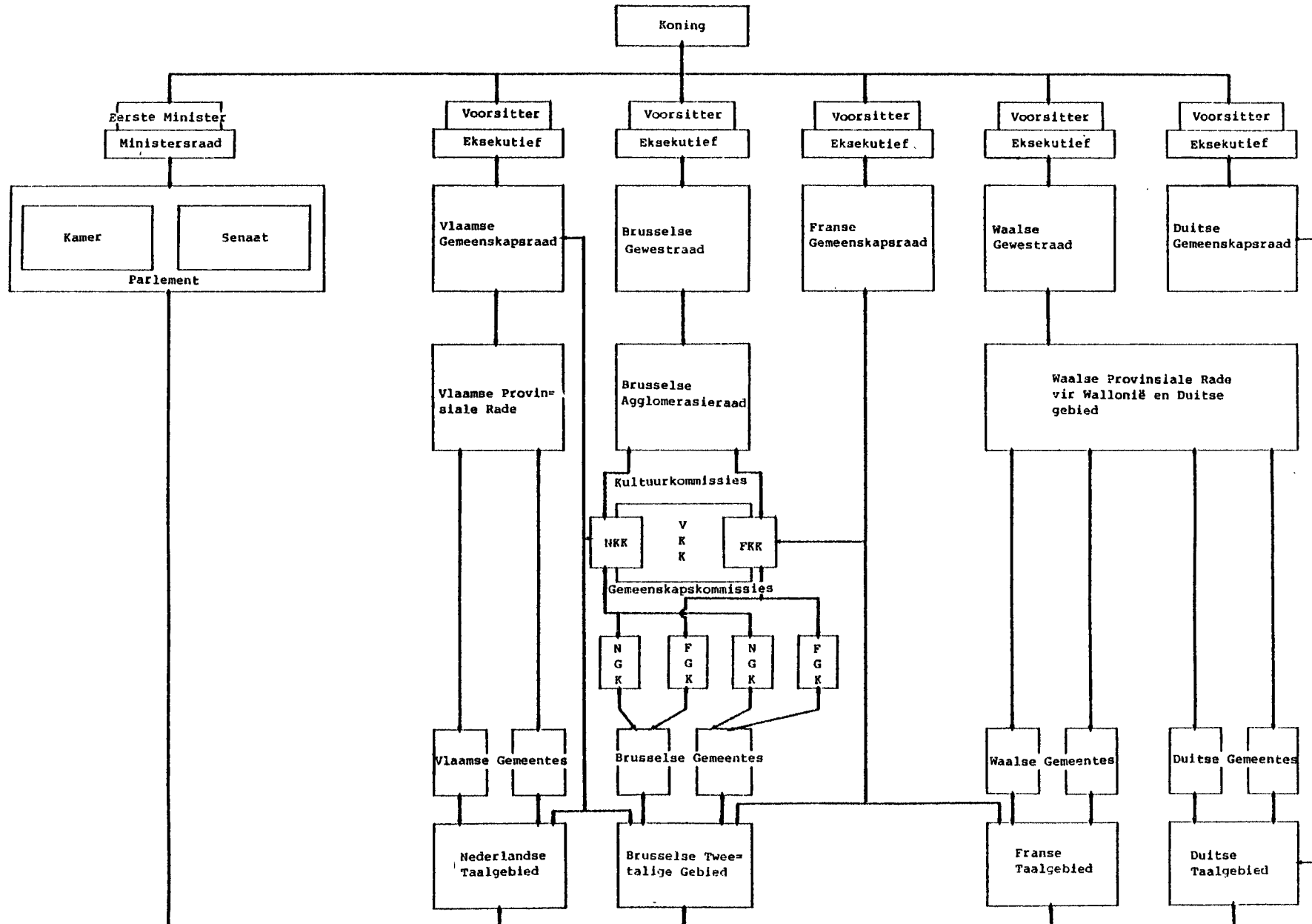
Bylae 7A: Samestelling van Owerheidsorgane



* Slegs direk verkose lede word aangedui

STAATKUNDIGE STRUKTUUR IN BELGIË NA DIE 1980-WYSIGINGE

Bylae 7B: Funksionering van Owerheidsorgane



BEVOLKINGSTRUKTUUR EN -VERSPREIDING IN SUID-AFRIKA IN 1970*

TABEL A

BEVOLKINGSAMESTELLING EN -VERSPREIDING IN SUID-AFRIKA VOLGENS GEBIEDE					
Gebied	Bevolkingsgroep				Totaal per gebied
	Kleurlinge	Blankes	Asiërs	Swartes	
1. <u>Blanke gebiede:</u>					
Kaapprov	1 751 546 (86,8%)	1 102 367 (29,4%)	21 617 (3,5%)	1 360 172 (9,0%)	4 235 702 (19,8%)
Transvaal	150 853 (7,5%)	1 890 182 (50,4%)	80 563 (13,0%)	4 267 272 (28,3%)	6 388 870 (29,7%)
Natal	66 386 (3,3%)	422 499 (11,8%)	514 810 (83,0%)	1 116 021 (7,4%)	2 140 166 (10,0%)
O V S	36 090 (1,8%)	295 903 (7,9%)	5 (0,0%)	1 317 208 (8,8%)	1 649 306 (7,7%)
2. <u>Nasionale State</u>	13 128 (0,6%)	20 377 (0,5%)	3 441 (0,5%)	6 997 179 (46,5%)	7 034 125 (32,8%)
Republiek van Suid-Afrika	2 018 453 (100%)	3 751 328 (100%)	620 436 (100%)	15 057 952 (100%)	21 448 169 (100%)

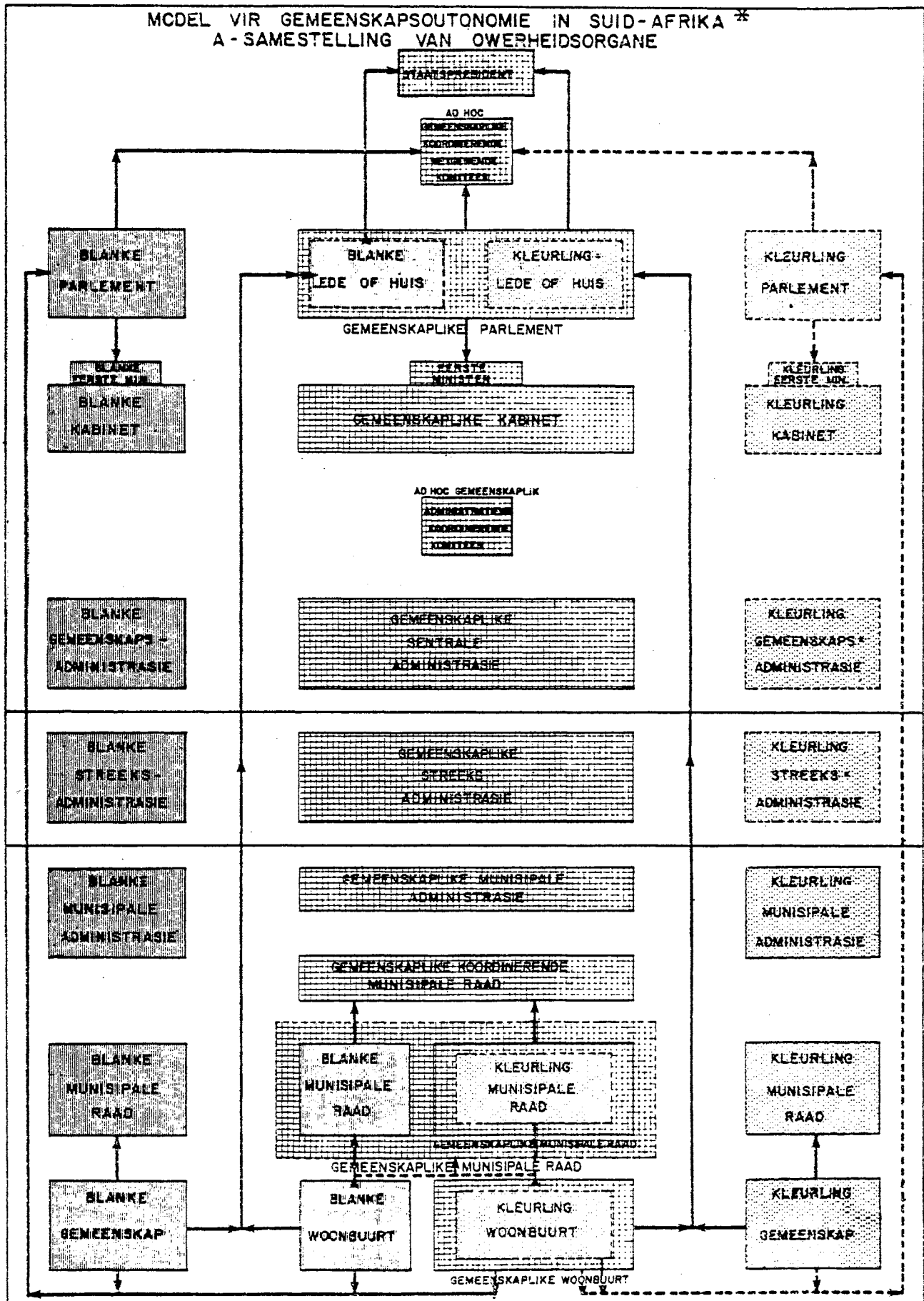
TABEL B

PERSENTUELE SAMESTELLING EN VERSPREIDING VAN DIE VERSKILLENDE BEVOLKINGSGROEPE BINNE ELKE GEBIED

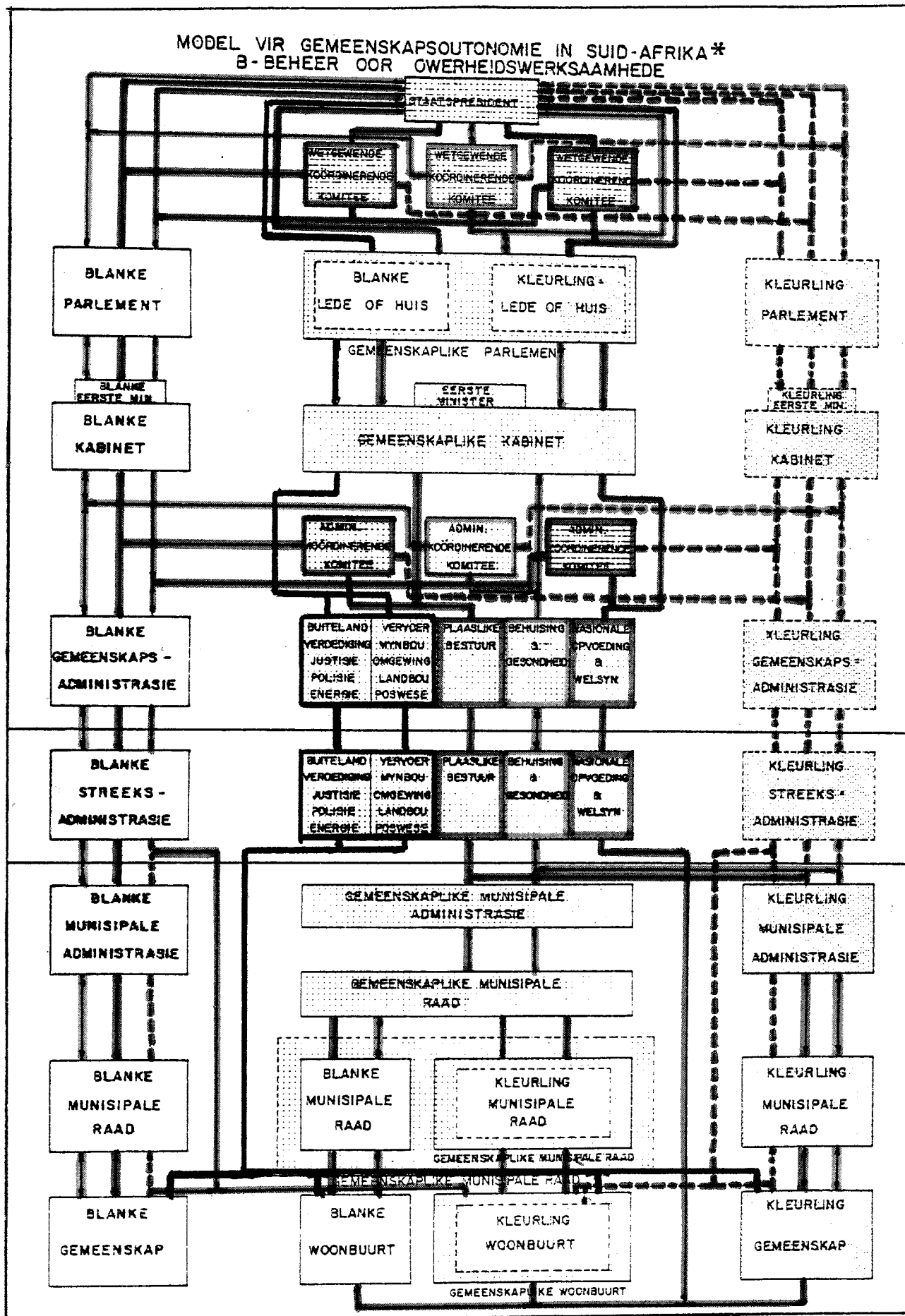
Bevolkingsgroep	Gebied					Republiek van Suid-Afrika
	K P	T V L	Natal	O V S	Nas State	
Kleurlinge	41,4	2,4	3,1	2,2	0,2	9,4
Blankes	26,0	29,6	20,6	17,9	0,3	17,5
Asiërs	0,5	1,3	24,1	0,0	0,1	2,9
Swartes	32,1	66,7	52,2	79,9	99,4	70,2
Totaal per gebied	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Bron: 1970-sensusverslag nr 02-05-01, Departement van Statistiek, Staatsdrukker, Pretoria

MODEL VIR GEMEENSKAPSOOTONOMIE IN SUID-AFRIKA *
A - SAMESTELLING VAN OWERHEIDSORGANE



MODEL VIR GEMEENSKAPSOUTONOMIE IN SUID-AFRIKA*
B-BEHEER OOR OWERHEIDSWERKSAAMHEDE



*



waarskynlike ontwikkeling



moontlike alternatiewe ontwikkeling

DIE TWAALF-PUNT-PLAN

1. Die erkenning en die aanvaarding van die bestaan van veelvolkigheid en van minderhede in Suid-Afrika.
2. Die aanvaarding van vertikale differensiasie met die ingeboude beginsel van selfbeskikking op soveel vlakke as moontlik.
3. Die daarstelling van konstitusionele strukture wat voorsiening maak vir die volle onafhanklikheid van die onderskeie Swart volkere in die RSA, sinvolle konsolidasie van Swartsake en gebiede en die aanvaarding van 'n sosio-ekonomiese program gerig op die ontwikkeling van sodanige Swartstate en gebiede.
4. Die verdeling van mag tussen Suid-Afrikaanse Blankes, Suid-Afrikaanse Kleurlinge en die Suid-Afrikaanse Indiërs met 'n sisteem van konsultasie en mede-verantwoordelikheid waar gemeenskaplike belange geraak word.
5. Die aanvaarding van die beginsel van eie skole en gemeenskappe waar enigsins moontlik, as fundamenteel vir gelukkige sosiale omstandighede.
6. Die bereidwilligheid om as gelykes saam te werk en oor sake van gemeenskaplike belang te beraadslaag, met balans tussen die regte van die individu en dié van die gemeenskap en die verwydering van kwetsende onnodige diskriminerende maatreëls.
7. Die handhawing van effektiewe besluitneming deur die Staat wat berus op 'n sterk Weermag en Polisiemag om sowel ordelike regering as doeltreffende, suiwer administrasie te waarborg.
8. Die handhawing van vrye onderneming as grondslag van ons ekonomie.
9. Die erkenning van ekonomiese inter-afhanklikheid van die bevolkingsgroepe van die RSA, asook die aanvaarding van die behoorlike beplande benutting van mannekrag.
10. Die nastrewing van 'n vreedsame konstellasie van Suider-Afrikaanse state met wedersydse respek vir mekaar se kultuurgoedere en tradisies.
11. Die navolging, sover moontlik, van 'n beleid van neutraliteit in die stryd tussen die supermoondhede en die verlening van voorkeur aan die RSA se belange.
12. Suid-Afrika se vaste wil om hom teen inmenging van buite te verdedig op elke moontlike, praktiese wyse.

Bron: Manifes van die Nasionale Party
Oggendblad, 20 Maart 1981

STUDIEPROGRAM IN DIE BUITELAND

Na aankoms in België is registrasie as navorser by die regs fakulteit van die Rijksuniversiteit van Gent bewerkstellig. 'n Omvattende literatuurstudie oor die Belgiese konstitusionele stelsel is onderneem met behulp van die biblioteke van verskeie seminaries aan die Rijksuniversiteit van Gent, die biblioteek van die Vrye Universiteit van Brussel, en die Albert I-Biblioteek in Brussel. Afskrifte van relevante publikasies is verkry vir verdere studie in Suid-Afrika.

Besoeke is ook gebring aan verskeie navorsingsinstellings soos die Centrum voor Politieke, Economische en Sociale Studies, Emile Vandervelde Instituut, Dosfel Instituut, Studie Centrum voor Politieke Hervormingen, Belgische Instituut voor Voorlichting en Documentatie, asook die departement van Institusionele Hervorming, die Nederlandse Kultuurraad en die Nederlandse en Franse Commissies voor de Cultuur van de Brusselse Agglomeratie.

Meer as twintig onderhoude is gevoer met verskeie deskundiges oor aspekte van die Belgiese konstitusionele ontwikkeling (bylae 11B).

'n Studiebesoek van 8 dae is verder gedurende hierdie tydperk aan die Max Planck-Instituut vir Staats- en Volkereg in Heidelberg, West-Duitsland, gebring, waartydens inligting ingewin is oor die hantering van etniese groepsverteenvoording in die Oostenryk-Hongaarse Ryk (1867-1917) en Estland (1920-1940).

In totaal is ongeveer drie maande in België gespandeer.

Die studie is voortgesit in die VSA waar werksruimte by die United States Advisory Commission on Intergovernmental Relations in Washington DC (USACIR) bekom is. 'n Onderzoek is hier onderneem na die probleme wat deur etniese groepsverteenvoording in die vorm van kwotas en by die afbakening en uitvoering van owerheidsfunksies op verskillende owerheidsvlakke teweeggebring word.

Literatuurstudie is gedoen by die USACIR, die Commission on Civil Rights, die Equal Employment Opportunities Commission, die Library of Congress, die Potomac Institute, die National Institute of Education en die Amerikaanse departement van Arbeid. Onderhoude is ook hier gevoer met enkele deskundiges op die onderskeie terreine (bylae 11C).

Kort studiebesoeke is gebring aan die volgende instansies:

- die National Municipal League, New York;
- die Institute of Governmental Studies, Universiteit van Kalifornië, Berkeley;
- die Center for the Study of Federalism, Temple Universiteit, Philadelphië; en
- die Institute of Intergovernmental Relations, Queens Universiteit, Kingston, Kanada.

Ongeveer twee-en-n-half maande is in die VSA en Kanada deurgebring.

Die projek is afgesluit met 'n navorsingsbesoek van twee weke aan die Universiteit van London, Engeland, waar die hantering van etniese groepsverteenvoording in voormalige Britse kolonies soos Cyprus, Fiji, Indië, Ceylon, ens bestudeer is by die Institute of Commonwealth Studies, die Institute of Advanced Legal Studies en die School of African and Oriental Studies. 'n Vrugbare besoek is ook afgelê by die Minority Rights Group in London.

* Deurgaans is kopieë van relevante publikasies bekom vir verdere studie van bepaalde aspekte van die studieveld.

LYS VAN PERSONE MET WIE ONDERHOUDE GEVOER IS IN BELGIË

Mnr P Berckx, direkteur van Rijkspersoneel, Departement van Nasionale Opvoeding

Mnr M de Baive, Inligtingsbeampste by die Belgische Instituut voor Voorlichting en Documentatie

Senator F de Bondt, Voormalige staatsekretaris in die Departement van Institusionele Hervorming

Mnr J de Deurwaerder, Skakelbeampste by die Nederlandse Kultuurraad

Mnr M de Groeve, Staatsekretaris, Departement vir die Franse Gemeenskap

Mnr E de Loof, Kabinetchef van die Minister van Institusionele Hervorming

Dr P de Meyere, Departement Politieke Wetenskap, Rijksuniversiteit van Gent

Mnr G Eyskens, Voormalige Eerste Minister

Mnr G Fonteyn, Politieke verslaggewer, De Standaard

Prof H Gaus, Direkteur, Seminarie vir die Ontwikkeling van Binnelandse en Buitelandse Politiek in België

Dr C Hermans, Spesialis, Antwerpen Hospitaal

Mnr R Houben, Minister van Staat

Mnr L Kraainem, Sakeman, Antwerpen

Mnr W Melis, Advokaat en voorsitter van De Orde van de Prince, Land van Waas en Dendermonde, St Niklaas

Mnr R Otto, Gemeenteraadslid, Gent

Dr H van de Leest, Ondervoorsitter, Lionsklub, Antwerpen-linkeroewer

Mnr M van de Velde, Attaché, Kabinet van die Minister van Institusionele Hervorming

Dr O van den Abbeele, Direkteur, Antwerpen Slaghuis

Dr A van den Brande, Adjunk Conservator, Sentrale Biblioteek, Rijksuniversiteit van Gent

Prof H van Impe, Departement Staatsreg, Vrye Universiteit van Brussel

Mnr F Verleyen, Hoofredakteur, Knack

Prof J Vermeulen, Kamervoorsitter, Raad van State en Departement Staatsreg, Vrye Universiteit van Brussel

LYS VAN PERSONE MET WIE ONDERHOUDE GEVOER IS IN DIE V S A EN KANADA

Mnr W N Anderson, Uitvoerende Direkteur, United States Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Washington DC

Dr W N Casella (jr), Uitvoerende Direkteur, National Municipal League, New York

Mnr H C Fleming, Direkteur, Potomac Institute, Washington DC

Mnr J Hayes, Beampste in die Federal-Provincial Relations Office, Departement van die Eerste Minister, Ottawa, Kanada

Mev D L Howland, Koördinator van Opvoedkundige dienste by die Nationalities Service Center, Philadelphië

Dr E Katz, Adjunk direkteur, Center for the Study of Federalism, Temple Universiteit, Philadelphië

Mnr J Krueger, Navorsingsbeampste, Office of Personnel Management, Washington DC

Prof E Lee, Direkteur, Equal Employment Opportunities Office, Departement van Arbeid, Washington DC

Dr G Rhodes, Senior Beampste, Departement van Onderwys, Washington DC

Dr B Schuster, Projekdirekteur, Center for the Study of Federalism, Temple Universiteit, Philadelphië

Prof R Simeon, Direkteur, Institute of Intergovernmental Relations, Queens Universiteit, Kingston, Kanada

Dr J Clay Smith, Kommissaris van die Equal Employment Opportunity Commission, Washington DC

Ms M von Eulen, Lid van die Desegregation Studies Team, National Institute of Education, Washington DC

BIBLIOGRAFIE

- Abel, A S
1973 Laskin's Canadian Constitutional Law, Carswell, Toronto.
- Adam, Heribert
1971 Modernising Racial Domination, University of California Press, Berkeley.
- Adam, Heribert en Giliomee, Hermann
1979 The Rise and Crisis of Afrikaner Power, D Philip, Kaapstad.
- Adams, T W
1966 "The First Republic of Cyprus: A Review of an Unworkable Constitution", in die Western Political Quarterly, vol 19(3), pp 475-490.
- Agglomeratie Brussel
1979 Brussel Doorgelicht, Brussel.
- Agglomeration de Bruxelles
1974 Agglomeration de Bruxelles, Brussel.
- Akehurst, M
1970 A Modern Introduction to International Law, Allen & Unwin, London.
- Akzin, B
1964 State & Nation, Hutchinson, London.
- Alcock, A E
1977 "A New Look at the Protection of Minorities and the Principle of Equality of Human Rights", in die Community Development Journal, vol 12(2), pp 85-95.
- Alen, A
1978 De Bevoegheidsverdeling tussen de federatie en de deelstaten in de federale grondwetten, CEPES, Brussel.
- Allport, G W
1954 The Nature of Prejudice, Addison Wesley, Cambridge, Massachusetts.
- Almond, G en Powell, G B
1966 Comparative Politics: A Developmental Approach, Little, Brown & Co, Boston.
- Almond, G A en Verba, S
1965 The Civic Culture, Little, Brown & Co, Boston.
- Anderson, C W; Von der Mehden, R F en Young, C
1974 Issues of Political Development, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Anthoon, Georges
1980 Onmiddellijke Fase van de Staatshervorming, Documentatienota N/79/5, Emile Vandervelde Instituut, Brussel.

- Apter, D E en Andrain, C F
1972 Contemporary Analytical Theory, Prentice-Hall , Englewood Cliffs, New Jersey.
- Apter, David E
1977 Introduction to Political Analysis, Winthrop Publishers, Cambridge, Massachusetts.
- Aronson, Dan R
1976 "Ethnicity as a Cultural System: An Introductory Essay" in Henry, Frances (red): Ethnicity in the Americas, Mouton Publishers, Den Haag, pp 9-19.
- Aull, C H
1978 Ethnic Nationalism in Wales: An analysis of the factors governing the Politicization of Ethnic Identity, PhD proefschrift, Duke Universiteit, Noord-Carolina.
- Aun, Karl
1951 "The Cultural Autonomy of National Minorities in Estonia", in die Yearbook of the Estonian Learned Society in America, vol 1, 1951-1953, Estonian House, New York, pp 26-41.
- 1975 "Cultural Autonomy of Ethnic Minorities in Estonia: A Model for Multicultural Society?", voordrag gelewer by die derde konferensie oor Baltiese Studies in Skandinawië.
- Baaklini, A I
1976 Legislative & Political Development: Lebanon, 1842-1972, Duke University Press, Durham, Noord-Carolina.
- Bagley, T H
1950 General Principles and Problems in the Protection of Minorities, Imprimeries populaires, Geneve.
- Balogh, Arthur, de
1930 La Protection internationale des minorités, Les éditions internationales, Parys.
- Banerjee, A C
1978 The Constitutional History of India, in 3 volumes:
Vol I - tot 1858
Vol II - 1858-1919
Vol III - 1919-1977,
MacMillan, Delhi.
- Banks, A S
1977 Political Handbook of the World: 1977, McGraw-Hill, New York
- Banton, Michael
1966 "Race as a Social Category" in Race, vol 8(1), pp 1-16.
- 1967 Race Relations, Tavistock Publications, London.
- 1977 The Idea of Race, Tavistock Publications, London.
- Barth, Frederick (red)
1969 "Introduction" in Ethnic Groups and Boundaries, Little, Brown & Co, Boston, pp 9-37.

Bauwens, Anne

- 1978 Een Nieuwe Grondwettelijke Instelling: De Commissie voor Nederlandse Cultuur van de Brusselse Agglomeratie, ongepubliceerde verhandeling voor de bijzondere licentie in Administratiefrecht, Vrije Universiteit van Brussel, Brussel.

Becue, P; Demytère, M; Desmet, F en Piens, D

- 1980 "Het Vraagstuk van de 'Implied Powers'", ongepubliceerde werkstuk vir die Seminarie voor Grondwettelijk Recht, Rechtsfaculteit, Rijksuniversiteit van Gent, Gent.

Bekker, S

- 1974 The Plural Society and the problem of Order, ongepubliceerde D Phil proefskrif, Universiteit van Kaapstad, Kaapstad.

België

- Die Grondwet, 1831
- Wet op de Rijksuniversiteiten, 1953 (28 April 1953)
- Wet op de Schoolpakt, 1959 (29 Mei 1959)
- Gekoördineerde Wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, 1966 (18 Julie 1966)
- Wet tot Indeling van de leden van de Wetgewende Kamers in Taalgroepen, en houdende diverse bepalingen betreffende de Cultuurraden voor de Nederlandse en Franse Cultuurgemeenschappen, 1971 (3 Julie 1971)
- Wet tot Organisatie van de Agglomeraties en de Federaties van Gemeenten, 1971 (26 Julie 1971)
- Gekoördineerde Wetten op de Raad van State, 1973 (12 Januarie 1973)
- Wet op de Raad van de Duitse Cultuurgemeenschap, 1973 (10 Julie 1973)
- Gewone Wet tot hervorming der Instellingen, 1980 (8 Augustus 1980)
- Bezondere Wet tot hervorming der Instellingen, 1980 (8 Augustus 1980)

België, Nasionale Instituut voor de Statistiek

- 1978 Statistisch Jaarboek van België, 1978, Ministerie van Economische Zaken, Brussel.

Bell, Derrick A

- 1973 Race, Racism and American Law, Little, Brown & Co, Boston.

Bell, W & Freeman, W E (reds)

- 1974 Ethnicity and Nationbuilding, Sage Publications, Beverly Hills, Kalifornië.

Bennett, G

- 1963 Kenya, A Political History: The Colonial Period, Oxford University Press, London.

Bennett, J W (red)

- 1975 The New Ethnicity: Perspectives from Ethnology, West Publishing Co, Ohio.

Bentley, A F

- 1949 The Process of Government, Principia Press, San Antonio.

- Berkes, N
1964 The Development of Secularism in Turkey, Montreal.
- Berckx, P
1979 "Hervorming van de Staat, versie 1979", in die Tydschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, vol 34(3), pp 207-225.
- Bernardi, Bernardo (red)
1977 The Concept and Dynamics of Culture, Mouton Publishers, Den Haag.
- Bernstein, R A & Dyer, J A
1979 An Introduction to Political Science Methods, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New York.
- Berreman, Gerald, D
1972 "Race, Caste and Other Invidious Distinctions in Social Stratification" in Race, vol 13(4), pp 385-413.
- Binder, L (red)
1966 Politics in Lebanon, Wiley, New York.
- Binder, L; Coleman, J S; La Palombara, J; Pye, L W; Verba, S en Weiner, M
1971 Crises and Sequences in Political Development, Princeton University Press, Princeton.
- Birch, A H
1971 Representation, MacMillan, London
1978 "Minority Nationalism Movements and Theories of Political Integration", in World Politics, vol 30, pp 325-344.
- Birnbaum, P; Lively, J en Parry, G
1978 Democracy, Consensus and Social Contract, Sage, London
- Blackstone, W T en Heslep, R D
1977 Social Justice and Preferential Treatment, University of Georgia Press, Athene, VSA.
- Bloom, Leonard
1948 "Concerning Ethnic Research", in die American Sociological Review, vol 13, pp 171-182.
- Blunt, Michael Edward
1957 Problems of Political Representation in Multi-Racial Societies, with special reference to British East Africa, PhD proefskrif, Universiteit van London, London.
- Boberg, P Q R
1977 The Law of Persons and the Family, Juta, Kaapstad.
- Booyesen, H
1980 Volkereg - 'n Inleiding, Juta, Kaapstad.
- Brass, P R
1976 "Ethnicity and Nationality Formation" in Ethnicity, vol 3, pp 225-241.

Breytenbach, W J

- 1971 "The Multi-National Population Structure of South Africa" in Plural Societies, vol 2(1), pp 53-63.
- 1977 "Etniese faktore in die Rhodesiese Magstryd", in die Afrika Instituut Bulletin, Nrs 3/4, pp 70-75.
- 1978 Self-Determination in African Politics, Afrika Instituut van Suid-Afrika, Pretoria.

Bridge, Susan

- 1977 "Some Causes of Political Changes in Modern Yugoslavia", in Esman, M J (red): Ethnic Conflict in the Western World, Cornell University Press, New York, pp 343-370.

Bridgeman, F B

- 1939 The Native Franchise in the Union of South Africa, ongepubliseerde DPhil proefskrif, Yale Universiteit, New Haven.

Brodbeck, May

- 1968 "Models, Meaning and Theories", in Brodbeck, M (red): Readings in the Philosophy of the Social Sciences, MacMillan, New York. pp 579-600.

Brookes, E H & Macauley, J B

- 1958 Civil Liberty in South Africa, Oxford University Press, Kaapstad.

Buchheit, L C

- 1978 Secession: The Legitimacy of Self-Determination, Yale University Press, New Haven.

Burg, S L

- 1977 "Ethnic Conflict and the Federalization of Socialist Yugoslavia", in Publius, vol 7(4), pp 119-144.

Cafagna, A C

- 1960 "A Formal Analysis of Definitions of Culture", in G E Dole (red): Essays in the Science of Culture in honor of L A White, Crowell, New York, pp 111-132.

Calewaert, W

- 1980 De Staatshervorming in zijn eerste fase, Ministerie van Openbaar Ambt en Institutionele Hervorming, Brussel.

Capotorti, F

- 1979 Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, verslag van die VN Subkommissie oor die Voorkoming van Diskriminasie en die Beskerming van Minderhede, Verenigde Nasies, New York.

Chubb, B

- 1954 "Vocational Representation and the Irish Senate" in Political Studies, vol 11(2), pp 97-111.

Clark, Cal

- 1971 "Representation: A Functional Perspective" in Politics, vol 6(1), pp 1-14.

- Claude, I L
1955 National Minorities, An International Problem, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Cleveland, L
1979 The Politics of Utopia, Methuen, London.
- Cloete, G S
1976 h Ontleding van Direkte Kleurlingverteenwoordiging op die Munisipale Vlak in Suid-Afrika tot 1971, ongepubliseerde MA verhandeling in Staatsleer, Universiteit van Stellenbosch, Stellenbosch.
- 1977 "Enkele Implikasies van die Erika Theronverslag vir die Toekomstige Staatkundige Ontwikkeling van Suid-Afrika", in Politikon, vol 4(2), pp 137-165.
- Cobbart, Alfred
1969 The Nation State and National Self-Determination, Collins, London.
- Cohen, A
1969 Custom and Politics in Urban Areas, Routledge & Kegan, London.
- Commonwealth Institute
1974 Fiji, Fact Sheet, Commonwealth Institute, London.
- 1978 Cyprus, Fact Sheet, Commonwealth Institute, London.
- Connor, W
1967 "Self-Determination: The New Phase" in World Politics, vol 20 pp 30-53.
- 1970 "Ethnic Nationalism as a Political Force", in World Affairs, vol 133(2), Washington DC, pp 91-97.
- 1972 "Nation-Building or Nation-Destroying?", in World Politics, vol 24(3), pp 332-355.
- 1973 "The Politics of Ethno-Nationalism", in die Journal of International Affairs, vol 27(1), pp 1-21.
- 1977(a) "Ethno-national versus other forms of group identity: The problem of terminology", in Rhodie, N (red): Intergroup Accommodation in Plural Societies, MacMillan Press, New York. pp 53-83.
- 1977(b) "Ethno-nationalism in the First World: The Present in Historical Perspective", in Esman, M J (red): Ethnic Conflict in the Western World, Cornell University Press, Ithaca, pp 19-45.
- Coppieters, Franz
1974 The Community Problem in Belgium, INBEL, Brussel.
- Corrado, R R
1976 Toward a Theory of Ethnicity, ongepubliseerde PhD proefskrif, North Western University, VSA.

- Coupland, R
1945 Report on the Constitutional Problem in India, vols 1-3, Oxford University Press, London.
- Cox, O C
1970 Caste, Class & Race, Doubleday, London.
- Craenen, G
1980 "Evolutie van de herverdeling der wetgewende bevoegdheden - Samenvattende overzichten", in die Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, vol 35(3), pp 192-211.
- Cyprus
1960 Die Grondwet.
- Daalder, Hans
1974 "The Consociational Democracy Theme", in World Politics, vol 26(4), pp 604-621.
- Daelman, E en Cnudde, J
1977 "Toetsingsrecht van de Wetten aan de Grondwet", in Vlaams Rechtsgenootskap: Hervorming van de Staatsinstellingen, VUB, Brussel, pp 189-210.
- Dahl, Robert A
1956 A Preface to Democratic Theory, University of Chicago Press, Chicago.
1966 Political Oppositions in Western Democracies, Yale University Press, New Haven.
1971 Polyarchy, Yale University Press, New Haven.
- De Crespigny, A en Schrire, R (reds)
1978 The Government and Politics of South Africa, Juta, Kaapstad.
- Degenaar, J
1980 "Normative Dimensions of Discrimination, Differentiation and Affirmative Action", in Van der Merwe, H W en Schrire, R A (reds): Race and Ethnicity, D Philip, Kaapstad, pp 28-55.
- Delan, J; Durnez, G; De Schrijver, R en Simons, L (reds)
1973 Encyclopedie van de Vlaamse Beweging, Lannoo, Tielt.
- De Loof, E
1972 "Brussel en de Kulturele Autonomie", in die Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, vol 27, pp 159-168.
- De Meeus, A
1962 History of the Belgians, Praeger, New York.
- Denitch, B
1977 "The Evolution of Yugoslav Federalism, in Publius, vol 7(4), pp 107-118.
- De Nolf, R
1968 Federalisme in België als Grondwettelijk Vraagstuk, die Nederlandse Boekhandel, Antwerpen.

- De Smith, S A
1964 The New Commonwealth and its Constitutions, Stevens, London.
- Despres, Leo A
1975 "Toward a Theory of Ethnic Phenomena", in Despres, L A (red): Ethnicity and Resource Competition in Plural Societies, Mouton & Co, Den Haag, pp 187-207.
- De Standaard
Uitgaves van -
25 April 1980
30 April - 1 Mei 1980
19 Augustus 1980
4 November 1980
22-23 November 1980
- De Vos, George
1975 "Ethnic Pluralism: Conflict and Accommodation", in De Vos, George & Romanucci-Ross, Lola (reds): Ethnic Identity: Cultural Continuities and Change, Mayfield Publishing Co, Palo Alto, Kalifornië.
- De Wachter, W; Craenen, G en Tegenbos, G
1973 "Maps, diagrams and tables concerning the Belgian Political System", in Res Publica, vol 15(2), pp 393-408.
- De Witte, Karel
1967 Brussel: Open Stad, Van In, Lier.

1976 Brussel 200, Davidsfonds, Leuven. .
- Dikshit, R D
1976 The Political Geography of Federalism: An Inquiry into Origins and Stability, MacMillan, London.
- Dinstein, J
1976 "Collective Human Rights of Peoples and Minorities", in die International and Comparative Law Quarterly, vol 28, pp 102-121.
- Djordjevic, J
1975 "Remarks on the Yugoslav Model of Federalism", in Publius, vol 5(2), pp 77-88.
- Dobriner, W M
1969 Social Studies and Systems - a Sociological Overview, Goodyear, Kalifornië.
- Doby, J T
1967 An Introduction to Social Research, Appleton-Century-Crofts, New York.
- Dowse, R E en Hughes, J A
1972 Political Sociology, J Wiley, London.
- Duchacek, I D
1970 Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics, Holt & Rinehart, New York.

1973(a) Power Maps: Comparative Politics of Constitutions, ABC-Clio, Santa Barbara, Kalifornië.

- 1973(b) Rights and Liberties in the World Today, ABC-Clio, Santa Barbara, Kalifornië.
- 1977 "Antagonistic Cooperation: Territorial and Ethnic Communities", in Publius, vol 7(4), pp 3-29.
- 1979 "Federalist Responses to Ethnic Demands", in Elazar, E J (red): Federalism and Political Integration, Turtledove, Ramat Gan, pp 59-71.
- Dunn, J A
- 1974 "The Revision of the Constitution in Belgium: A Study in the Institutionalization of Ethnic Conflict", in die Western Political Quarterly, vol 27, pp 143-163.
- 1975 "Communal Federalism: Dialectics of Decentralization in Socialist Yugoslavia", in Publius, vol 5(2), pp 127-154.
- Du Pisani, André
- 1977 "Reflections on the Role of Ethnicity in the Politics of Namibia", in Plural Societies, vol 8(3 en 4), pp 79-95.
- Du Plessis, Otto
- 1954 Afsonderlike Verteenwoordiging van Kiesers, Inligtingsdiens van die Nasionale Party, Kaapstad.
- Du Preez, L V
- 1979 Verslag van die Komitee oor Alternatiewe Grondwetlike Voorstelle, Nasionale Boekdrukkery, Goodwood.
- Easton, David
- 1965 A Systems Analysis of Political Life, John Wiley & Sons Inc, New York.
- 1971 The Political System: An Inquiry into the State of Political Science, A Knopf, New York.
- Elazar, D J
- 1968 "Federalism" in die International Encyclopedia of the Social Sciences, MacMillan, Free Press, New York.
- _____ (red)
- 1979 Federalism and Political Integration, Turtledove, Ramat Gan.
- Eldridge, A F (red)
- 1977 Legislatures in Plural Societies: The Search for Cohesion in National Development, Duke University Press, Durham, Noord-Carolina.
- Encyclopedia Judaica
- 1971 Keter Publishing House, Jerusalem.
- Enloe, Cynthia, H
- 1973 Ethnic Conflict and Political Development, Little, Brown & Co, Boston.
- 1977 "Internal Colonialism, Federalism and Alternative State Development Strategies", in Publius, vol 7(4), pp 145-160.

Ermacora, F

- 1978 Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht, 3 volumes,
Brau Müller, Wene.

Esman, Milton J

- 1973 "The Management of Communal Conflict", in Public Policy,
vol 21(1), pp 49-78.
- 1977 "Perspectives on Ethnic Conflict in Industrialized Societies",
in Esman, M J (red): Ethnic Conflict in the Western World,
Cornell University Press, Ithaca.
- 1978 Public Administration and the struggle for shares in ethnically and racially plural societies, voordrag voor die
American Science Association gedurende 31 Augustus tot
3 September 1978 in New York.

Esterbauer, F

- 1976 "Ethnischer Föderalismus und Europäische Integration", in
Sprachen und Staaten, Stifting Europa Kolleg, Hamburg

Estland

- 1920 Die Grondwet
Die Wet op die Kulturele Outonomie van Nasionale Minderhede,
1925 (5 Februarie 1925).

European Convention on Human Rights

- 1968 Yearbook, vol 11, M Nijhoff, Den Haag.

Everson, D H & Paine, J P

- 1973 An Introduction to Systematic Political Science, Dorsey,
Homewood, Illinois.

Faure, A M

- 1979 "The Logic of a Comparative Science", in Politikon, vol 6(1),
pp 38-50.

Fawcett, J

- 1979 The International Protection of Minorities, Report No 41,
Minority Rights Group, London.

Ferry, W H

- 1968 "The Case for a New Federalism", Saturday Review, 15 June 1968,
pp 14-17.

Fiji

- 1975 Report of the Royal (Street) Commission appointed for the
purpose of considering and making recommendations as to the
most appropriate method of electing members to and representing
the people of Fiji in the House of Representatives,
Parliamentary Paper 24 of 1975.

Fisher, M en Delieu, R

- 1978 Les Wallons, Legrain, Brussel.

Fleming, John E; Gill, G E en Swinton, D H

- 1978 The Case for Affirmative Action for Blacks in Higher Education,
Howard University Press, Washington DC.

Fondation André Renard

- 1971 Quelle Wallonië? Quel Socialisme?, Brussel.

Fonteyn, Guido

- 1979 De Walen, Een Onderhuidse Beweging, Lannoo, Tielt.

Francis, E K

- 1947 "The nature of the ethnic group" in die American Journal of Sociology, vol 52, pp 393-400.
- 1968 "The Ethnic Factor in Nation-building" in Social Forces, vol 46, pp 338-348.
- 1976 Interethnic Relations: An Essay in Sociological Theory, Elsevier, New York.

Franck, T (red)

- 1968 Why Federations Fail: An Enquiry into the requisites for successful Federation, New York University Press, New York.

Fredrickson, G

- 1981 White Supremacy: A Comparative Study in American and South African History, Oxford University Press, Oxford.

Friedrich, C J

- 1975 "The Politics of Language and Corporate Federalism", in Savard, J-G & Vigneaut, R (reds): Multi-lingual Political Systems - Problems & Solutions, Laval University Press, Quebec, pp 227-242.

Fiss, O M

- 1976 "Groups and the Equal Protection Clause", in Philosophy & Public Affairs, vol 5, p 107.

Furnivall, J S

- 1948 Colonial Policy and Practice: A Comparative Study of Burma and Netherlands India, Cambridge University Press, Cambridge.

Garner, J F en Brown, N

- 1976 French Administrative Law, Butterworths, London.

Garson, G D

- 1976 Handbook of Political Science Methods, Holbrook Press, Boston.
- 1978 Group Theories of Politics, Sage, Beverly Hills, Kalifornië.

Gastil, R D

- 1977 "The Right to Self-Determination: Definition, Reality and Ideal Policy", in Rhodie, N J (red): Intergroup Accommodation in Plural Societies, MacMillan, Pretoria, pp 84-114.
- 1978 Freedom in the World: Political Rights & Civil Liberties, Freedom House, Hall & Co, Boston.

Geertz, Clifford

- 1964 "Ideology as a Cultural System", in Apter, David (red): Ideology and Discontent, Free Press, New York, pp 47-76.

- 1963 "The Integrative Revolution: Primordial Sentiments and Civil Politics in the New States", in Geertz, Clifford (red): Old Societies and New States, Free Press, New York, pp 105-107.
- Gelfand, D E & Lee, R D (reds)
1973 Ethnic Conflicts and Power: A Cross-National Perspective, John Wiley & Sons, New York.
- Gertz, C ea (reds)
1969 Government and Politics in Kenya, East Africa Publishing House, Nairobi.

1970 The Politics of Independent Kenya, 1963-68, East African Publishing House, Nairobi.
- Ghai, Y P en McAuslan, S
1970 Public Law and Political Change in Kenya, Oxford University Press, Nairobi.
- Giesecke, G L
1974 The Use of Spanish Surnames as a Means of Identifying Latinos in the United States and Puerto Rico, navorsingstuk deur die Human Resources Research Organization, Washington DC.
- Glaser, Kurt
1978 "Territorial and Personal Autonomy: The Austrian Formula and its Application to Southern Africa", referaat gelewer by die konferensie van die Instituut van Plurale Samelewings, 23-25 Oktober 1978, New York.
- Glazer, N
1975(a) Affirmative Discrimination, Basic Books, New York.

1975(b) "The Universalisation of Ethnicity" in Encounter, February, pp 8-17.
- Glazer, Nathan & Moynihan, D P
1963 Beyond the Melting Pot, MIT and Harvard University Presses, Cambridge, Massachusetts.
-
- (reds)
1975 Ethnicity: Theory and Experience, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Goell, Y I
1974 Bi-Nationalism and Bi-Lingualism in Three Modern States: A Comparative Study of Canada, Belgium and White South Africa, PhD proefskrif, 1971, Columbia Universiteit, New York.
- Goldman, A H
1976 "Affirmative Action", in Philosophy and Public Affairs, vol 5(2), pp 178-196.

1979 Justice and Reverse Discrimination, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

- Golembiewski, R T; Welsh, W A en Crotty, W J
1969 A Methodological Primer for Political Scientists, Rand McNally, Chicago.
- Goode, W J en Hatt, P K
1952 Methods in Social Research, McGraw-Hill, New York.
- Gordon, H J (red)
1974 "The Austrian Empire - Abortive Federalism?", D C Heath, Lexington, Massachusetts.
- Gordon, Milton M
1964 Assimilation in American Life, Oxford University Press, New York.

1978 Human Nature, Class and Ethnicity, Oxford University Press, New York.
- Gould, J & Kolb, W J (reds)
1964 Dictionary of the Social Sciences, UNESCO, New York.
- Gouldner, Alvin W
1970 The Coming Crisis of Western Sociology, Heinemann, London.
- Griessman, B E (red)
1975 Minorities: A Text with Readings in Intergroup Relations, Dryden Press, Huisdale, Illinois.
- Gross, Barry (red)
1977 Reverse Discrimination, Prometheus, Buffalo, New York.
- Grove, D J
1974 The Race vs Ethnic Debate: A Cross National Analysis of two theoretical Approaches, Studies in Race & Nations, vol 5, Universiteit van Denver, Denver, Colorado.
- Haasbroek, D J P
1957 Die Ontstaan van Nie-Blanke Stemreg en die Verskansing daarvan in die Zuid-Afrikawet van 1909, ongepubliseerde DPhil proef=skrif, Universiteit van Stellenbosch, Stellenbosch.
- Hahlo, H R & Kahn, E
1968 The South African Legal System and its Background, Juta, Kaapstad.
- Hall, R L
1979 Ethnic Autonomy: Comparative Dynamics, Pergamon Press, New York.
- Hamilton, R H
1970 Outline of Constitutional Government, Sierra Publishers, Twain Heart, California.
- Hammond, N G L
1967 A History of Greece, Clarendon Press, Oxford.
- Hancock, W K
1978 "Indians in Kenya", in die Survey of British Commonwealth Affairs, 1918-1939, Oxford University Press, London.

- Handelman, Don
1977 "The Organization of Ethnicity", in Ethnic Groups, vol 1, pp 187-200.
- Harris, Marvin
1968 "Race", in die International Encyclopedia of the Social Sciences, MacMillan, New York.
- Hatt, Paul
1948 "Class and Ethnic Attitudes", in die American Sociological Review, vol 13, pp 36-43.
- Hayes, L D & Hedlund, R D (reds)
1970 The Conduct of Political Inquiry, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New York.
- Heard, Kenneth
1974 General Elections in South Africa, Oxford University Press, Kaapstad.
- Hechter, Michael
1971 "Towards a Theory of Ethnic Change", in Politics and Society, vol 2, pp 21-45.
- Heisler, Martin O
1977 "Introduction" in die Annals of the American Academy of Social and Political Science, vol 433, pp 1-5.
- Heitowit, H
1977 "Ethnicity, Integration, Conflict and Values: Theory, Data and a Case Study", referaat gelewer by die 1977-kongres van die American Political Science Association, 1-4 September 1977, Washington DC.
- Henry, Frances (red)
1976 "Introduction" in Ethnicity in the Americas, Mouton Publishers, Den Haag, pp 1-7.
- Heraud, Guy
1963 L'Europe des Ethnies, Presses D'Europe, Parys.
- Hernández, José; Estrada, Leo en Alvarez, David
1973 "Census Data and the Problem of Conceptually Defining the Mexican American Population", in Social Science Quarterly, vol 53(4), pp 671-687.
- Hewitt, C
1977 "Majorities and Minorities: A Comparative Study of Ethnic Violence", in die Annals of the American Academy of Political & Social Science, vol 433, pp 150-160.
- Higgins, R
1963 The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations, Oxford University Press, New York.
- Honigman, John H
1976 The Development of Anthropological Ideas, Dorsey Press, Homewood, Illinois.

- Hook, S
1970 "Reflections on Human Rights", in Kiefer, H S & Munitz, M K, (reds): Ethnics & Social Justice, State University of New York, New York.
- Hookey, J F
1971 "The Fiji Constitution of 1979", in die Melanesian Law Journal, vol 1(2), pp 38-43.
- Hourani, A H
1947 Minorities in the Arab World, Oxford University Press, London.
- Howe, K R
1977 Race Relations - Australia and New Zealand, Methuen, London.
- Hugo, P en Kotzé, H
1978 Suid-Afrika: Oorlewing in Politieke Perspektief, Jonathan Ball, Johannesburg.
- Hunt, C L en Walker, L
1974 Ethnic Dynamics - Patterns of Intergroup Relations in Various Societies, Dorsey Press, Homewood, Illinois.
- Hurwitz, L
1973 "Contemporary Approaches to Political Stability", in Comparative Politics, vol 5(3), pp 449-463.
- Huyse, L
1970 Passiwiteit, Pacificatie en Verzuiling in de Belgische Politiek, Standaard Uitgewers, Antwerpen.
- Ibele, O H
1971 Political Science: An Introduction, Chandler, London.
- Inbel
1977 Belgium at the Heart of Europe, Belgium Information and Documentation Institute, Brussel.
- Inglehart, Ron
1971 "The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post Industrial Societies", in die American Political Science Review, vol 65, pp 991-1017.
- Institute of Commonwealth Studies
1976 The Politics of Separation, Collected Seminar Papers, vol 19, University of London, London.
- International Encyclopedia of the Social Sciences
1968 MacMillan, New York.
- Isajiw, W W
1974 "Definitions of Ethnicity", in Ethnicity, vol 1(1), pp 111-124.
- Jackson, K
1973 New Zealand - Politics of Change, Reed Educational, Wellington.
- Jackson, R J & Stein, M B (reds)
1971 Issues in Comparative Politics, St Martin's Press, New York.

- Jaffe, L J
1956 "The American Procedure Act", in Public Law, pp 218-232.
- Janowski, O I
1945 Nationalities and National Minorities, MacMillan, New York.
- Jaszi, Oscar
1971 The Dissolution of the Hapsburg Monarchy, University of Chicago Press, Chicago.
- Jelavich, C & Jelavich, B
1959 The Hapsburg Monarchy: Towards a Multi-National Empire or National States?, Rinehart, New York.
- Jennings, W I
1951 The Commonwealth in Asia, Clarendon Press, Oxford.

1952 The Dominion of Ceylon: The Development of its Laws and Constitution, 1970 herdruk, Greenwood Press, Westport, Connecticut.
- Jewell, Malcolm E
1977 "Legislative Representation and National Integration", in Eldridge, A F (red): Legislatures in Plural Societies: The Search for Cohesion in National Development, Duke University Press, Duchan, Noord Carolina, pp 13-53.
- Jewell, M E & Eldridge, A F
1977 "Conclusion: The Legislature as a Vehicle of National Integration", in Eldridge, A F (reds): Legislatures in Plural Societies: The Search for Cohesion in National Development, Duke University Press, Duchan, Noord-Carolina, pp 267-277.
- Kaap die Goeie Hoop, Kolonie
Cape of Good Hope Constitution Ordinance, 1852, Wet 9 van 1892.
- Kann, Robert A
1957 The Hapsburg Empire: A Study in Integration and Disintegration, Praeger, New York.

1964 The Multi-National Empire: Nationalism and National Reform in the Hapsburg Monarchy, 1848-1918, 2 volumes, Octagon Books, New York.
- Kapur, A C
1970 Constitutional History of India, 1765-1970, Prakashan, New Delhi.
- Karouzis, G
1976 Proposals for a Solution to the Cyprus Problem, Cosmos, Nicosia.
- Kasfir, Nelson
1976 The Shrinking Political Arena, University of California Press, Berkeley.

- 1979 "Explaining Ethnic Political Participation", in World Politics, vol 31(3), pp 365-388.
- Kelly, G A
1969 "Belgium: New Nationalism in an Old World", in Comparative Politics, vol 1, pp 343-365.
- Keyes, Charles F
1976 "Towards a New Formulation of the Concept of Ethnic Group", in Ethnicity, vol 3, pp 202-213.
- King, Robert R
1973 Minorities under Communism, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Kinsky, Ferdinand
1979 "Personalism and Federalism", in Publius, vol 9(4), pp 131-156.
- Kornhauser, W
1959 The Politics of Mass Society, Free Press, Glencoe.
- Koury, E M
1976 The Crisis in the Lebanese System: Confessionalism and Chaos, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington DC.
- Krejčí, J & Velímský, V
1981 Ethnic and Political Nations in Europe, Croom Helm, London
- Kriek, D J
1976 "Politieke Alternatiewe vir Suid-Afrika - op soek na 'n nuwe Paradigma", in Politikon, vol 3(1), pp 57-89.

1978 "Enkele Gedagtes oor die Teorie en Praktyk van Federalisme", in Politikon, vol 5(2), pp 188-205.
- Kroeber, A L & Kluckhohn, C
1952 Culture: A Critical Review of Concepts and Definitions, Vintage Books, New York.
- Kuhn, T
1970 The Structure of Scientific Revolutions, University of Chicago Press, Chicago.
- Kulshreshtha, V D
1968 Landmarks in Indian Legal History and Constitutional History, Eastern Book Co, Delhi.
- Kuper, L & Smith, M G (eds)
1969 Pluralism in Africa, University of California Press, Berkeley.
- Kyriakides, S
1968 Cyprus: Constitutionalism and Crisis Government, University of Philadelphia Press, Philadelphia.
- Lakeman, Enid
1970 How Democracies Vote, Faber, London.

- Lamberty, M
1971 "The Rights of Minority Groups, People and the State ", in Plural Societies, vol 2, pp 29-50.
- Lambotte, C
1970 De Raad van State, UGA, Heule, Antwerpen.
- La Palombara, Joseph
1974 Politics within Nations, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- La Ponce, J A
1960 The Protection of Minorities, University of California Press, Berkeley.
- Lasswell, Harold D
1936 Politics: Who Get What, When & How, McGraw-Hill, New York.
1951 "The Policy Orientation" in Lerner, D & Lasswell, H D (eds): The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method, Stanford University Press, Stanford, Kalifornië, pp 3-15.
- Lasswell, H & Kaplan, A
1950 Power and Society, Yale University Press, New York.
- Latham, E
1952 The Group Basis of Politics, Cornwell University Press, Ithaca, New York.
- Leach, R H
1970 American Federalism, Norton & Co. New York.
- Lehmbruch, G
1977 "Liberal Corporation and Party Government", in Comparative Political Studies, vol 10, pp 92-126.
- Lewis, A
1965 Politics in West Africa, Allen & Unwin, London.
- Leys, Colin
1959 European Politics in Southern Rhodesia, Clarendon Press, Oxford.
- Lijphart, A
1968(a) "Typologies of Democratic Systems", in Comparative Political Studies, vol 1(1), pp 3-44.
1968(b) The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands, Berkeley, California.
1971(a) "Comparative Politics and the Comparative Method", in die American Political Science Review, vol 65, pp 682-693.
1971(b) "Cultural Diversity and Theories of Political Integration", in die Canadian Journal of Political Science, vol 4(1), pp 1-4.
1975 "The Comparable-cases Strategy in Comparative Research", in Comparative Political Studies, vol 8(2), pp 158-177.

- 1977(a) Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration, Yale University Press, New Haven.
- 1977(b) "Majority Rule versus Democracy in Deeply Divided Societies", in Politikon, vol 4(2), pp 113-127.
- 1977(c) "Political Theories and the Explanation of Ethnic Conflict in the Western World: Falsified Predictions and Plausible Postdictions", in Esman, Milton, J (red): Ethnic Conflict in the Western World, Cornell University Press, Ithaca, pp 46-64.
- 1979 "Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links" in die Canadian Journal of Political Science, vol 12(3), pp 499-515.
- Lively, J
1978 "Pluralism and Consensus", in Birnbaum, P, Lively, J en Parry, G (reds): Democracy, Consensus and Social Contract, Sage, London, pp 185-202.
- Loizos, Peter
1978 "An Alternative Analysis", in die Minority Rights Group: Cyprus, p 14-23.
- Lorwin, V R
1970 "Linguistic Pluralism and Political Tension in Modern Belgium", in die Canadian Journal of History, vol 5, pp 1-23.
- Lustick, I
1979 "Stability in Deeply Divided Societies, Consociationalism vs Control", in World Politics, vol 31(3), pp 325-344.
- Luykx, T L
1978 Politieke Geschiedenis van België, 2 volumes , Elsevier, Amsterdam.
- MacCartney, C A
1968 National States and National Minorities, Russel & Russel, New York.
- MacCrone, I B
1937 Race Attitudes in South Africa: Historical, Experimental and Psychological Studies, Oxford University Press, Oxford.
- MacKenzie, W J M
1954 "Representation in Plural Societies", in Political Studies, vol 2(1), pp 54-69.
- 1967 Free Elections: An Elementary Textbook, Allen & Unwin, London.
- Mackey, W F & Verdoodt, A
1975 The Multi-National Society, Newbury House, Rowley, Massachusetts.
- McRae, Kenneth (red)
1974 Consociational Democracy: Political Accommodation in Segmented Societies, McClelland & Stewart, Toronto.

- 1975 "The Principle of Territoriality and the Principle of Personality in Multi-Lingual States", in die International Journal of the Sociology of Language, vol 4, pp 33-54.
- 1979 "Comment: Federation, Consociation, Corporation - An Addendum to Arend Lijphart", in die Canadian Journal of Political Science, vol 12(3), pp 517-522.
- McRobie, A D
1978 "Ethnic Representation: The New Zealand Experience", in Levine, S (red): Politics in New Zealand, Allen & Unwin, London, pp 270-283.
- McWhinney, E
1966 Federal Constitutionmaking for a Multi-National World, Sijthoff, Leiden.
- Maasdorp, G
1980 "Forms of Partition", in Rotberg, R I en Barratt, J (reds): Conflict and Compromise in South Africa, David Philip, Cape Town, pp 107-146.
- Maine, H S
1975 Lectures on the Early History of Institutions, Murray, London.
- Mangum, Charles S
1940 The Legal Status of the Negro, University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- Mannheim, J B
1978 The Politics Within, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Marc, Alexandre
1979 "New and Old Federalism: Faithful to the Origins", in Publius, vol 9(4), pp 117-130.
- Mast, André
1975 Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht, Story, Gent.
1977 Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, Story, Gent.
- May, A J
1951 The Hapsburg Monarchy, 1867-1914, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Mayhew, L
1971 Society: Institutions and Activity, Scott, Foresman & Co, Glenview, Illinois.
- Mboya, T
1963 Freedom and After, Deutsch, London.
- Means, Gordon P
1974 "Human Rights and the Rights of Ethnic Groups - A Commentary", in International Studies Notes, vol 1, pp 12-18.

- Melson, R & Wolpe, H
1970 "Modernization and the Politics of Communalism: A Theoretical Perspective", in American Political Science Review, vol 64, pp 1112-1130.
- Meo, Leila
1965 Lebanon, Improbable Nation: A Study of Political Development, Indiana University Press, Bloomington.
- Merkel, P H
1970 Modern Comparative Politics, Holt & Rinehart, New York.
- Meyers, J
1974 "Art 59 bis Grondwet: Geen 18-karaats Cultuurautonomie", in Jura Falconis, vol 10(3), pp 379-461.
- Milbrath, L W
1977 Political Participation, Rand McNally, New York.
- Miles, R
1980 "Class, Race and Ethnicity: A critique of Cox's Theory", in Ethnic and Racial Studies, vol 3(2), pp 169-187.
- Milne, R S
1975 "The Pacific Way - Consociational Politics in Fiji", in Pacific Affairs, vol 48(3), pp 413-431.
- Mlambo, Esmael
1972 Rhodesia - The Struggle for a Birthright, Hurst, London.
- Modeen, Tore
1969 The International Protection of National Minorities in Europe, Acta Academiae Aboensis, Series A, vol 37(1), Abo Akademi, Abo.
- Monteyne, A
1972 Dossier Brussel: Cijfers, prognoses, Dosfeldokumenten nr 8, Dosfelinstituut, Brussel.
- Morris, H S
1968 "Ethnic Groups", in die International Encyclopedia of the Social Sciences, MacMillan, New York.
- Morrison, D G en Stevenson, H M
1972 "Cultural Pluralism, Modernization and Conflict: An Empirical Analysis of Sources of Political Instability in African Nations", in die Canadian Journal of Political Science, vol 5(1), pp 82-103.
- Motlana, N
1980 "Change and where it might lead to", in Frontline, vol 1(2), pp 7-8.
- Murdock, G P
1967 Ethnographic Atlas, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, P A
- Narrol, Raoul
1964 "On Ethnic Unit Classification", in Current Anthropology, vol 5 pp 283-291.

Nationalities Service Center

- 1976 Affirmative Action: Ethnic Perspectives, Conference held in Philadelphia, P A on 29 October 1976.

Nederlandse Commissie voor de
Cultuur van de Brusselse Agglomeratie

- Samestelling van de Nederlandse Commissie voor de Cultuur van de Brusselse Agglomeratie, Brussel.

Neels, Leo

- 1980 "De Techniek van de herverdeling van de wetgewende bevoegdheid", in die Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, vol 35(3), pp 212-225.

Neuberger, B

- 1976 "The African Concept of Balkanization", in die Journal of Modern African Studies, vol 13, pp 523-529.

New York Times

- 1977 26 November 1977

Nicholson, Marjorie

- 1948 Self-Government and the Communal Problem - A Study of Colonial Constitutional Problems arising in Plural Societies, Fabian Research Series No 126, Victor Gollancz Ltd, London.

Nieuwoudt, C F; Olivier, G C en Hough, M (reds)

- 1979 Die Politieke Stelsel van Suid-Afrika, Academica, Pretoria.

Nordlinger, Eric A

- 1972 Conflict Regulation in Divided Societies, occasional papers in International Affairs, No 29, Centre for International Affairs, Harvard Universiteit, Cambridge, Massachusetts.

Norton, R E

- 1977 Race and Politics in Fiji, University of Queensland Press, St Lucia, Queensland.

Nowak, John E; Rotunda, R D en Young, J N

- 1978 Handbook on Constitutional Law, West Publishing Co, Minneapolis - St Paul.

Odinga, O

- 1967 Not Yet Uhuru, Heineman, London

Olivier, P J J; Barnard, A H; Cronje, D S P en Nathan, Carmen

- 1980 The South African Law of Persons and Family Law, Butterworths, Durban.

Olivier, W H

- 1977 Aspekte van Burgerskap- en Nasionaliteitsreëlins in State met besondere verwysing na die Republiek van Suid-Afrika, ongepubliseerde LLD proefskrif, RAU, Johannesburg.

Olorunsola, V

- 1972 The Politics of Cultural Sub-Nationalism in Africa, Doubleday & Co, Garden City, New York.

- Ostrom, V
1979 "Federal Principles of Organization and Ethnic Communities",
in Elazar, D J (red): Federalism and Political Integration,
Turtledove, Ramat Gan, pp 73-86.
- Outers, L
1968 Le Divorce belge, de Minuit, Parys.
- Oxford English (Shorter) Dictionary
1973 Oxford University Press, London.
- Paardekoper, P C
1962 Er zijn geen Belgen! , Standaard, Antwerpen.
- Palley, C
1966 Constitutional History & Law of Southern Rhodesia, 1888 to
1965, with special reference to Imperial Control, Clarendon
Press, Oxford.
- 1978 Constitutional Law and Minorities, Report No 36, Minority
Rights Group, London.
- Palmer, Robert E A
1970 The Archaic Community of the Romans, Cambridge University
Press, London.
- Papastathopoulos, C D
1965 "Constitutionalism and Communalism - The Case of Cyprus",
in die University of Toronto Law Journal, vol 16(1), pp 118-144.
- Pauley, B F
1972 The Hapsburg Legacy, 1867-1939, Holt, Rinehart & Winston,
New York.
- Pelser, A N
1966 Verwoerd aan die Woord, Afrikaanse Pers, Johannesburg.
- Pennock, J R en Chapman, J W (reds)
1968 Representation, Atherton Press, New York.
- 1979 Democratic Political Theory, Princeton University Press,
Princeton, New Jersey.
- Pepin, J-L en Robarts, J P
1979 The Task Force on Canadian Unity:
Vol 1: A Future Together: Observations and Recommendations
(January 1979)
Vol 2: Coming to Terms: The Words of the Debate (February
1979)
Vol 3: A Time to Speak: The Views of the Public (March 1979
Canadian Government Publishing Center, Quebec.
- Piot, F
1975 De Gewestvorming in het Belgische Staatsbestel, CEPES, Brussel.
- Pitken, H
1967 The Concept of Representation, University of California Press,
Berkeley.

- Plax, Martin
1976 "Towards a Redefinition of Ethnic Politics", in Ethnicity, vol 3, pp 19-33.
- Polyvios, G
1974 The Problem of Cyprus: Constitutional and Political Aspects, Nicosia.
- Polyviou, P G
1976 Cyprus in search of a Constitution: Constitutional Negotiations and Proposals, 1960-1975, Nichol.

1980 The Equal Protection of the Laws, Duckworth, London.
- Possony, S en Glaser, K
1979 Victims of Politics; the State of Human Rights, Columbia University Press, New York.
- Potomac Institute
1973 Affirmative Action: The Unrealized Goal, Washington DC.
- Preston, Michael B
1979 "Black Elected Officials and Public Policy: Symbolic or Substantive Representation?", in die Policy Studies Journal, vol 7, pp 196-201.
- Prewitt, K en Eulau, H
1969 "Political Matrix and Political Representation: Prolegomenon to a New Departure from an Old Problem", in die American Political Science Review, vol 63(2), pp 427-444.
- Pritchett, C H
1962 American Constitutional Issues, McGraw-Hill, New York.
- Pullerits, A (red)
1929 The Estonian Yearbook, Government Printing Office, Talum.
- Pulzer, P G T
1972 Political Representation and Elections in Britain, George Allen & Unwin, London.
- Rabushka, A en Shepsle, K
1974 Politics in Plural Societies: A Theory of Democratic Instability, Merrill Publishing Co, Columbus, Ohio.
- Rat der deutschen Kulturgemeinschaft
1978 Unser Rat, die Duitse Gemeenskapsraad, Eupen.
- Renner, Karl (pseud Synoptikus)
1899 Staat und Nation, F Deuticke, Wene.

1918 Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen in besonderer Anwendung auf Osterreich, F Deuticke, Leipzig & Wene.

1974 "Socialist Possibilities" in Gordon, H J (red): The Austrian Empire: Abortive Federalism, Heath, London, pp 105-114.

- Rex, J
1969 "Race as a Social Category", in die Journal of Biosocial Science, vol 1, supl 1, pp 145-152.
- Rhodie, N J
1966 Apartheid & Partnership, Academica, Pretoria.
1977 Sosiale Stratifikasie en Kleurlingskap, McGraw-Hill, Johannesburg.
- Rimangu, K, Gijssels, J en Peeters, P
1980 "Stilzwijgende toegekende bevoegdheden", in die Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, vol 35(3), pp 226-244.
- Robbins, E
1975 "Ethnicity or Class? Social Relations in a Small Canadian Industrial Community", in Bennett, J W (red): The New Ethnicity, West Publishing Co, New York, pp 285-304.
- Rokkan, S en Eisenstadt, S N (reds)
1973 Building States and Nations, Sage Publications, London.
- Rosberg, C G en Nottingham, J
1967 The Myth of Mau-Mau, Praeger, New York.
- Rose, A M
1968 "Minorities", in die International Encyclopedia of the Social Sciences, MacMillan, New York, pp 365-370.
- Rose, Peter I
1974 They and We: Racial and Ethnic Relations in the United States, Random House, New York.
- Rosenbloom, D H
1977 Federal Equal Employment Opportunities: Politics and Personnel, Praeger, New York.
- Ross, J A
1977 "Entropy and Violence", in die American Behavioral Scientist, vol 20(4), pp 457-476.
- Rossum, R A
1976 "Ameliorative Racial Preferences and the Fourteenth Amendment: Some Constitutional Problems", in die Journal of Politics, vol 38, pp 346-366.
- Rudner, R S
1966 Philosophy of Social Science, Prentice Hall , Englewood Cliffs, New Jersey.
- Ruys, Manu
1972 De Vlamingen: Een Volk in Beweging, Een Natie in Wording, Lannoo, Tielt.
- Sabine, G H
1961 A History of Political Theory, Harrap, London.

Sahovic, O

- 1972 "Principle of Equal Rights and Self-determination of Peoples",
in Sahovic, M (red): Principles of International Law
Connecting Friendly Relations and Cooperation, Oceana, Dobbs-
Ferry, New York, pp 323-373.

Said, A A en Simmons, L R

- 1976 Ethnicity in an International Context, Transaction Inc, New
Brunswick, New Jersey.

SAIRR (South African Institute of Race Relations)

- 1942 Political Representation of Africans in the Union, Johannesburg.

Salih, H I

- 1978 Cyprus: The Impact of Diverse Nationalism on a State, Univer=
sity of Alabama Press, Alabama.

Schaefer, D L

- 1979 The New Egalitarianism: Questions and Challenges, Kennikat
Press, New York.

Schermerhorn, R A

- 1970 Comparative Ethnic Relations: A Framework for Theory and
Research, Random House, New York.

Schmitter, P

- 1977 "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change
in Western Europe", in Comparative Political Studies, vol 10,
pp 9-38.

Sealey, Raphael

- 1976 A History of the Greek City States, 700-338 BC, University of
California Press, Berkeley.

Senelle, R

- 1972 De Grondwetsherziening 1967-1971, Teksten en Documenten nr
279-281, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel
en Ontwikkelingssamenwerking, Brussel.
- 1978 De Staatshervorming in België, deel 1, Ministerie van Buiten=
landse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
Brussel.
- 1979 De Staatshervorming in België, deel 2, Ministerie van Buiten=
landse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
Brussel.

Senelle, R en Van de Velde, E

- 1980 "De Residuaire Bevoegdheden", in die Tijdschrift voor Bestuurs=
wetenschappen en Publiekrecht, vol 35(3), pp 245-257.

Shaw, James Alexander

- 1976 Poly-Confessional Nations: A Test of Pluralism in the Lebanon,
ongepubliceerde DLitt et Phil proefskrif, UNISA, Pretoria.

Shils, E

- 1957 "Primordial, personal, sacred and civil ties", in die British
Journal of Sociology, vol 8, pp 130-145.

- Simpson, G E en Yinger, J M
1953 Racial and Cultural Minorities, Harper, New York.
- Singer, M
1968 "The Concept of Culture", in die International Encyclopedia of the Social Sciences, MacMillan, New York.
- Slabbert, T v Z en Welsh, D
1979 South Africa's Options - Strategies for sharing power, David Philip, Kaapstad.
- Smit, P
1978 South Africa: A Cartographic Profile of a Plural Society, Institute for Plural Societies, University of Pretoria, Pretoria.
- Smith, A D
1979 "Towards a Theory of Ethnic Separatism", in Ethnic and Racial Studies, vol 2(1), pp 21-37.
- Smith D E
1963 India as a Secular State, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Smith, M G
1969 "Some Developments in the Analytical Framework of Pluralism", in Kuper & Smith, M G (eds): Pluralism in Africa, University of California Press, Berkeley, pp 415-458.
- Smith, T E
1960 Elections in Developing Countries, a study of electoral procedures used in tropical Africa, South-East Asia and the British Caribbean, MacMillan, London.
- Smootha, S
1975 "Pluralism and Conflict: A Theoretical Exploration", in Plural Societies, vol 6, pp 69-89.
- South Rhodesia, Tredgold
1957 Report of the (Tredgold) Franchise Commission, Government Printer, Salisbury.
- Springer, Rudolph (pseud for K Renner)
1902 Der Kampf der Osterreichischen Nationen um den Staat, F Deuticke, Leipzig & Wene.
- SPROCAS
1973 South Africa's Political Alternatives, Raven Press, Johannesburg.
- Stankiewicz, W J
1980 Approaches to Democracy, Arnold, London.
- Staveley, E S
1972 Greek and Roman Voting and Elections, Thames & Hudson, London.
- 1956 "The Constitution of the Roman Republic", Historia, vol 5, pp 74-122.

Stavrinides, Z

- 1975 The Cyprus Conflict: National Identity and Statehood,
Stavrinides Press, Cyprus.

Stephenson, G Y

- 1972 "Cultural Regionalism and the Unitary State Idea in Belgium",
in die Geographic Review, vol 62 (Oktober), pp 501-524.

Stockenström, Eric

- 1949 Burgerskap en die Stemreg in Suid-Afrika, 1652-1949,
Stellenbosch.

Stavrou, N A

- 1976 "Ethnicity in Yugoslavia: Roots and Impact", in Said, A A
en Simmons, L R (reds): Ethnicity in an International Context,
Transaction, New Brunswick, New Jersey, pp 139-149.

Suid-Afrika, Departement van Statistiek

- 1970 Sensusverslag 02 05 01, Staatsdrukker, Pretoria.

Suid-Afrika, Departement van Inligting

- 1975 Die Indiër Suid-Afrikaner, Staatsdrukker, Pretoria.

Suid-Afrika, Kommissie

- 1939 Verslag van die Kommissie van Onderzoek oor Gemengde Huwelike
in Suid-Afrika, U G 30 van 1939, Staatsdrukker, Pretoria.

Suid-Afrika, Unie/Republiek van

- Die Zuid-Afrikawet, 1909
Die Wet op Vrouestemreg, wet 18 van 1930
Die Wet tot wysiging van die Stemreg, wet 41 van 1931
Die Naturelleverteenvoordingingswet, wet 12 van 1936
Die Kieswet, wet 46 van 1946
Die Wet op die Verbod van Gemengde Huwelike, wet 55 van 1949
Die Bevolkingsregistrasiewet, wet 30 van 1950
Die Wet op die Afsonderlike Verteenvoording van Kiesers,
wet 46 van 1951
Die Ontugwet, wet 23 van 1957
Die Wet op Bantoesake, wet 55 van 1959
Die Grondwet, wet 32 van 1961
Die Wet op Landelike Kleurlinggebiede, wet 24 van 1963
Die Wet op die Verteenvoordingende Kleurlingraad, wet 49 van 1964
Die Groepsgebiedewet, wet 36 van 1966
Proklamasie R123 van 25 Mei 1967, in SK 1753
Die Wet op die Suid-Afrikaanse Indiërraad, wet 31 van 1968
Die Wet op die Verbod op Politieke Inmenging, wet 51 van 1968
Die Wet op die Burgerskap van Swart State, wet 26 van 1970
Die Wet op die Administrasie van Bantoesake, wet 45 van 1971
Die Wet op Bystand aan Kleurlingboere, 1972 (Wet 1 van 1973, VKR)
Die Wet op Gemeenskapsrade, wet 125 van 1977
Die Wet op die Suid-Afrikaanse Kleurlingraad, wet 24 van 1980

Sureda, A R

- 1973 The Evolution of the Right of Self-determination: A Study of
United Nations Practice, Sijthoff, Leiden.

Suzman, A

- 1960 "Race Classification and Definition in the Legislation of the
Union of South Africa, 1910-1960", Acta Juridica, Universiteit
van Kaapstad, Kaapstad, pp 339-367.

- Szabo, I
1974 Cultural Rights, Sijthoff, Leiden.
- Tajfel, H
1978 The Social Psychology of Minorities, Minority Rights Group, Report 38, London.
- Tatz, C M
1962 Shadow and Substance in South Africa - A Study in Land and Franchise Policies affecting Africans 1910-1960, University of Natal Press, Pietermaritzburg.
- Taylor, A J P
1948 The Hapsburg Monarchy, 1809-1918, Hamilton, London.
- Taylor, Lily Ross
1960 The Voting Districts of the Roman Republic, American Academy in Rome, Rome.

1966 Roman Voting Assemblies, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- The Economist
1964 Uitgawe van 4 Januarie 1964.
- Theodorson, G A en Theodorson, A G
1969 A Modern Dictionary of Sociology, T Y Crowell & Co, New York.
- Thornberry, P
1980 "Minority Rights, Human Rights and International Law", in Ethnic and Racial Studies, vol 3(3), pp 249-263.
- Time Magazine
1981 "States' Rights and Other Myths", uitgawe van 9 Februarie 1981, pp 63-64.
- The Rand Daily Mail
1981 Uitgawes van 10 November 1979, 18 Februarie 1981 en 9 Junie 1981.
- Theron, E
1976 Verslag van die Kommissie van Onderzoek na Aangeleenthede rakende die Kleurlingbevolkingsgroep, R P 38 van 1976, Staatsdrukker, Pretoria.
- Thompson, L M
1949 Democracy in Multi-Racial Societies: A Discussion of the Constitutional Problem, South African Institute of Race Relations, Johannesburg.
- Tornaritis, C G
1977 Cyprus and its Constitution and other legal Problems, Proodos, Nicosia.
- Truman, D B
1951 The Governmental Process, Knopf, New York.
- Umozorike, U O
1972 Self-determination in International Law, Archon, New York.

United Kingdom

- 1918 (Montagu-Chelmsford) Report on Indian Constitutional Reforms, His Majesty's Stationary Office, London.

United Kingdom

- 1928 Report of the Special (Donoughmore) Commission on the Constitution of Ceylon, CMD 3131, His Majesty's Stationary Office, London.

United Kingdom

- 1930 Report of the Indian Statutory (Simon) Commission, His Majesty's Stationary Office, London.

United Kingdom

- 1945 Report of the (Soulbury) Commission on Constitutional Reform in Ceylon, CMD 6677, His Majesty's Stationary Office, London.

United States Comptroller General

- 1978(a) Report to the Congress on Problems with Federal Equal Employment Opportunity Guidelines on Employees Selection Procedures (which) need to be Resolved, 2 Februarie 1978, Washington DC.

United States Comptroller General

- 1978(b) Report on Major Federal Equal Employment Opportunity Programs for the Private Sector (which) should be Consolidated, 9 June 1978, Washington DC.

United States Equal Employment Opportunity Commission

- 1974 Affirmative Action and Equal Employment - A Guidebook for Employers, vol 1 & 2, USEEOC, Washington DC.

United States Office of Management and the Budget

- 1978 "OMB Directive No 15: Race and Ethnic Standards for Federal Statistics and Administrative Reporting", in die Federal Register, vol 43, No 87, dd 4 Mei 1978.

United States Office of Personnel Management

- 1979(a) Intergovernmental Personnel Programs Information (Letter) on Equal Employment Opportunity for State and Local Governments, issue No 19: "Collecting race, sex and ethnic group statistics on job applicants", Washington DC.

United States Office of Personnel Management

- 1979(b) Federal Personnel Manual System Letter on Federal Equal Employment Opportunity Recruitment Program, FPM letter 720-2, dd 19 September 1979, Washington DC.

United States Office of Personnel Management

- 1980 Federal Personnel Manual System Letter on Collection of Racial and Ethnic Identification on Applicants, 15 January 1980, FPM letter 720-4, Washington DC.

Uustalu, E

- 1952 The History of Estonian People, Boreas, London.

Van Amersfoort, Hans

- 1978 "Minority as a Sociological Concept", in Ethnic and Racial Studies, vol 1(2), pp 218-234.

- Van Assche, Walter
1972 "De Taalgroepen in het Parlement", in die Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, vol 27, pp 242-254.
- Van de Kerckhove, R
1972 "De Groei van de Cultuurautonomie in België", in die Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, vol 27, pp 235-241.
- Van den Berghe, Pierre L
1963 "Dialectic and Functionalism: Toward a Theoretical Synthesis", in die American Sociological Review, vol 28, pp 695-705.

1965 South Africa: A Study in Conflict, Wesleyan University Press, Middleton, Connecticut.

1967 Race and Racism, Wiley & Sons, New York.

1969 "Pluralism and the Polity: A Theoretical Exploration" in Kuper, L & Smith, M G (reds): Pluralism in Africa, University of California Press, Berkeley, pp 62-81.

1970(a) "Class and Ethnicity in South Africa", in A Tuden en L Plotnicov (reds): Social Stratification in Africa, Pittsburgh University Press, Pittsburgh, pp 345-371.

1970(b) Race and Ethnicity, Basic Books, New York.

1973 "Pluralism", in Honigman, J J (red): Handbook of Social and Cultural Anthropology, Rand McNally, Chicago.

1975(a) "Integration and Conflict in Multi-National States", in Social Dynamics, vol 1(1), pp 3-10.

1975(b) "Ethnicity and Class in Highland Peru", in Despres, L (red): Ethnicity and Resource Competition in Plural Societies, Mouton, Den Haag, pp 71-85.

1976 "Ethnic Pluralism in Industrial Societies: A Special Case?", in Ethnicity, vol 3, pp 242-255.
- Van den Brande, A
1967 "Elements for a Sociological Analysis of the Impact of the main Conflicts on Belgian Political Life", in Res Publica, vol 9(3), pp 437-470.

1974 Ontwerp van Een Macro-Sociologisch Model voor het Belgische Politieke Systeem, 1954-1968, ongepubliceerde PhD proefschrift, Universiteit van Gent, België.
- Van der Horst, S T
1981 Race Discrimination in South Africa: A Review, Sentrum vir Intergroep Studies, Kaapstad.
- Van der Vyver, J D
1973 Die Juridiese Sin van die Leerstuk van Menseregte, ongepubliceerde LLD proefschrift, Universiteit van Pretoria.

- 1975 Die Beskerming van Menseregte in Suid-Afrika, Juta, Kaapstad.
- Van der Vyver, J D en Joubert, D J
1980 Persone- en Familiereg, Juta, Kaapstad.
- Van Dyke, Vernon
1960 Political Science: A Philosophical Analysis, Stanford University Press, Stanford.
- 1969 "Self-Determination and Minority Rights", in die International Studies Quarterly, vol 13(3), pp 223-253.
- 1970 Human Rights, the United States and World Community, Oxford University Press, New York.
- 1973 "Human Rights Without Discrimination", in die American Political Science Review, vol 67, pp 1267-1274.
- 1974 "Human Rights and the Rights of Groups", in die American Journal of Political Science, vol 18, pp 725-741.
- 1975 "Justice as Fairness for Groups?", in die American Political Science Review, vol 69, pp 607-614.
- 1977 "Individuals, the State and Ethnic Communities in Political Theory", in World Politics, vol 22, pp 343-369.
- 1978 "The Rights of a People to preserve its Culture", referaat gelewer by 'n konferensie van die Instituut vir Plurale Samelewings, op 23-25 Oktober 1978 in New York.
- Van Haegendoren, M
1978 Het Geld van de Vlamingen, Davidsfonds, Leuven.
- Van Hoeylandt, I; De Bruyn, D; Celen, H en Schraepen, J
1977 "Beskerming van de Filosofische en Ideologische Minderheden", in Vlaams Rechtsgenootschap: Hervorming van de Staatsinstellingen, VUB, Brussel, pp 85-136.
- Van Impe, H
1977 "De Huidige Tendenties in het Belgisch Grondwettelijk Stelsel", in die Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, vol 32(6), pp 319-324.
- Van Impe, H en Baeteman, M
1978 De Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap, Die Keure, Brugge.
- Van Niekerk, M C
1971 Die Konstitusionele Ontwikkeling van Rhodesië vanaf Onafhank-
likheidsverklaring tot Republiekwording, ongepubliseerde
MA verhandeling, Universiteit van Pretoria, Pretoria.
- Van Orshoven, Paul
1978 "Conflictenregelen en bestuurlijk toezicht", in Jura Falconis, vol 14(4), pp 543-569.

- Van Tonder, J J
1969 Die Naturellekwessie in die Suid-Afrikaanse Partypolitiek
& 1976 voor en na Unifikasie, ongepubliseerde MA en DPhil verhandelings,
PU vir CHO, Potchefstroom.
- Van Wyk, D H
1974 h Administratiefregtelike Onderzoek na die Stelsel van Rasse=
klassifikasie in Suid-Afrika, ongepubliseerde LLM verhandeling,
UNISA, Pretoria.
- Vasil, R K
1978 "Communalism and Parliamentary Representation in Fiji", in
International Studies, vol 17, pp 247-276.
- Veenhoven, W A
1975 Case Studies on Human Rights and Fundamental Freedoms - A World
Survey, 5 volumes deur die Foundation for the Study of Plural
Societies, M Nijhoff, Den Haag.
- Venter, A J
1980 Leierskapinskiklikheid in Diepverdeelde Samelewings, in
Politikon, vol 7(2), pp 126-148.
- Verbiest, Filip
1978 "De Gemeenschappen: autonomie met verruimde grenzen", in
Jura Falconis, vol 14(4), pp 467-497.
- Verenigde State van Amerika
1947 Administrative Procedure Act, 1947.
- Verloren van Themaat, J P
1967 Staatsreg, Butterworths, Durban.
- Vermeulen, P
1980 "De rechterlijke handhaving van regelen tot interne verdeling
van soevereiniteit", in die Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen
en Publiekrecht, vol 35(3), pp 258-283.
- Vincent, Joan
1974 "The Structuring of Ethnicity", in Human Organization, vol 33(4),
pp 375-379.
- Voget, Fred W
1975 A History of Ethnology, Holt, Rinehart & Winston, New York.
- Volkebond
1927 Protection of Linguistic, Racial or Religious Minorities by
the League of Nations: Provisions contained in the Various
International Instruments at present in Force, League of
Nations Publications, Genève, IB Minorities 2, (CL110.1927.I).
- 1931 Protection of Linguistic, Racial or Religious Minorities by
the League of Nations, League of Nations Publications, Genève,
(C8M5.1931.I)IB Minorities 1.
- Vosloo, W B
1974 "Pluralisme as teoretiese perspektief vir veelvolkige naasbe=
bestaan in Suid-Afrika, in Politikon, vol 1(1), pp 4-14.

- Wagley, C en Harris, M
1967 Minorities in the New World, Columbia University Press, New York.
- Wahlke, J C
1980 "Pre-Behaviouralism in Political Science", in die American Political Science Review, vol 73(1), pp 9-31.
- Walker, Eric A
1936 The Cape Native Franchise, National Conference on Native Bills Continuation Committee, Kaapstad.
- Washington Post
Uitgawes van -
11 Maart 1979
24 April 1979
30 April 1979
- Watts, R L
1970 Multicultural Societies and Federalism, Information Canada, Ottawa.
- Weber, Max
1961 "The Ethnic Group", in Talcott Parsons (red): Theories of Society, vol 1, Free Press, Glencoe, Illinois, pp 305-309.

1968 Economy and Society, vol 1, Bedminster Press, New York.
- Webster's New International Dictionary
1971 G&C Merriam Co, Springfield, Massachusetts, United States of America.
- Weis, P
1979 Nationality and Statelessness in International Law, Hyperion Press, Westport, Connecticut.
- White, L
1959 "The Concept of Culture", in die American Anthropologist, vol 61, pp 227-251.
- White, Naomi R
1978 "Ethnicity, Culture and Cultural Pluralism", in Ethnic and Racial Studies, vol 1(2), pp 139-153.
- Wiechers, M
1973 Administratiefreg, Butterworths, Durban.
- Wigny, Pierre
1972 La Troisieme Revision de la Constitution, Bruyland, Brussel.
- Wilmars, Dirk
1971 Diagnose Brussel, Standaard Uitgeverij, Antwerpen.
- Wilson, A J
1974 Politics in Sri-Lanka, 1947-1973, MacMillan, London.
- Wilson, D
1978 "Self-Management in Yugo Slavia", in International Affairs, vol 54(2), pp 253-264.

- Wilson, W J
1973 Power, Racism and Privilege, MacMillan, New York.
- Windrich, E
1978 Britain and the Politics of Rhodesian Independence, Croom Helm, London.
- Wirth, Louis
1957 "The Problem of Minority Groups", in Barron, Milton L (red): American Minorities, Knopf, New York, pp 6-23.
- Wolpe, Janet
1961 Political Representation of Non-Europeans in South Africa, 1853-1961: A Select Bibliography, Johannesburg.
- Wood, J R
1981 "Secession: A Comparative Analytical Framework", in die Canadian Journal of Political Science, vol 14(1), pp 107-134.
- Yancey, W L; Ericksen, E P en Juliani, R N
1976 "Emergent Ethnicity: A Review and Reformulation", in die American Sociological Review, vol 41, pp 391-403.
- Young, Crawford
1976 The Politics of Cultural Pluralism, University of Wisconsin Press, Madison, Wisconsin.
- Young, Kenneth
1969 Rhodesia and Independence: A Study in British Colonial Policy, Dent, London.
- Zashin, Elliot M
1978 "Affirmative Action, Preferential Selection and Federal Employment", in Public Personnel Management, November-December 1978, pp 378-391.